

Uma Caracterização Do Plano Mais Idh Enquanto Estratégias De Enfrentamento À Pobreza No Maranhão

Talita De Sousa Nascimento Carvalho¹, Heric Santos Hossoé²,
Lindalva Silva Correia³, Jadson Pessoa Da Silva⁴, José Tavares Bezerra Junior⁵,
Alan Vasconcelos Santos⁶.

¹(Departamento De Economia, Universidade Federal Do Maranhão, Brasil)

²(Departamento De Economia, Universidade Federal Do Maranhão, Brasil)

³(Departamento De Economia, Universidade Federal Do Maranhão, Brasil)

⁴(Departamento De Economia, Universidade Federal Do Maranhão, Brasil)

⁵(Departamento De Economia, Universidade Federal Do Maranhão, Brasil)

⁶(Departamento De Economia, Universidade Federal Do Maranhão, Brasil)

Resumo:

O fenômeno da pobreza no Maranhão se expressa em suas mais diversas formas. Por isso, essa temática mostrou-se como prioridade em todos os planos de governo analisados neste trabalho, com destaque para o Plano Mais IDH, a estratégia mais estruturada de enfrentamento da pobreza no estado, considerando o período de 2004 a 2022. O Plano foi instituído em 2015 e propôs-se a reduzir a extrema pobreza e as desigualdades nos 30 municípios de menor IDHM do Maranhão. O Plano trouxe a problemática da pobreza para o centro da agenda do Governo, de tal forma que alguns programas que nasceram no âmbito do Plano Mais IDH se expandiram além dos 30 municípios ou inspiraram outras iniciativas estaduais. É possível, também, inferir que o desenho do Plano apresenta aderência à abordagem de Amartya Sen das Capacidades Humanas, pois insere a pobreza no campo da justiça social.

Palavras-chave: Políticas Públicas, Plano Mais IDH, Pobreza, Maranhão

Date of Submission: 24-05-2024

Date of Acceptance: 04-06-2024

I. Introdução

A pobreza é um fenômeno complexo e multifacetado, pois não se restringe à carência de renda, embora essa seja a forma de mensuração mais recorrente. No Maranhão, a situação de pobreza se apresenta em suas diversas expressões (renda, alimentação, saúde, educação, habitação, dentre outros)

A temática da pobreza está presente no planejamento público, sendo identificada em vários Planos de Governos do Estado do Maranhão, no período de 2004 a 2022, seja de forma explícita ou implícita, nas estratégias e programas estabelecidos em Lei. E, de fato, não poderia ser diferente, devido à dimensão dessa problemática no estado. Todavia, essa aparente prioridade não se traduziu em ações estruturantes de enfrentamento desse complexo e multifacetado fenômeno no Maranhão. Dentre os anos de 2015 a 2022, tem-se o Plano Mais IDH como a principal estratégia de enfrentamento da pobreza no estado

Tendo em vista a extensão e relevância do Plano Mais IDH para o Maranhão, o presente tema tem como proposta fazer uma caracterização do Plano Mais IDH que, pode ser considerado a principal estratégia institucionalizado de enfrentamento à pobreza do Maranhão no período analisado, a partir dos documentos pesquisados.

O método de pesquisa utilizado na análise dos resultados foi o crítico-dialético, por considera-lo como o mais adequado para alcançar a complexidade da realidade social. Os procedimentos de pesquisa adotados foram análise bibliográfica e documental; análise de dados secundários; e entrevistas semiestruturadas junto aos gestores estaduais dos Programas.

II. Materiais E Métodos

Abordagens Sobre o Fenômeno da Pobreza

Não há uma única forma de se caracterizar o fenômeno da pobreza. Esse fenômeno pode ser analisado sob várias perspectivas teóricas ou abordagens na literatura. As diversas abordagens decorrem de diferentes perspectivas teóricas e formulações desenvolvidas por grupos de estudiosos com base em dados das realidades prevalentes em determinados contextos históricos.

Abordagem das Capacidades Humanas

Os trabalhos do economista e filósofo indiano, Amartya Sen, no final da década de 1970 e início dos anos 1980, introduzem a Abordagem das Capacidades Humanas, na qual a pobreza passa a ser caracterizada não apenas pela carência de recursos, mas também pela possibilidade de acesso a esses meios.

Sen (2000) procura demonstrar que, para muitas finalidades avaliativas, o espaço apropriado não é o das liberdades formais, mas o das liberdades substantivas. Essa maneira de apreender a pobreza leva em conta a liberdade, “[...] vista sob a forma de capacidades individuais para fazer coisas que uma pessoa com razão valoriza.” (SEN, 2000, p. 74).

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

As liberdades são focalizadas não simplesmente como fins almejados pelo desenvolvimento, mas também como principais meios para o alcançar. Sen (2000) afirma que o fator gerador da fome e da miséria não é a falta de bens, mas sim a ausência de capacidade de obtê-los.

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

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

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

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

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

Abordagem Estrutural

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

É no campo marxista que a Abordagem Estrutural tem seu principal expoente. Marx, em suas análises, se contrapôs ao pensamento dominante da época, que reduzia o fenômeno da pobreza, principalmente, “[...] a una situación de carencia de una parte de la población, autonomizando la producción del problema del movimiento de la sociedad como um todo.” (SOTO, 2003, p. 6). As teorias dominantes apresentavam as relações sociais burguesas, isto é, relações de produção, divisão do trabalho, crédito, dinheiro etc., como categorias fixas, eternas e imutáveis. Desse modo,

Soto (2003) enfatiza que as relações fundamentais da sociedade formam sempre um todo. Logo, para compreender a pobreza, é necessário entender a sociedade como um todo. Compreender a pobreza exige conhecer as condições materiais de existência dos homens, os definindo não como expectadores, mas como autores e sujeitos, ao mesmo tempo, de sua própria história.

Silva (2016, p. 40-41) conclui que na Abordagem Estrutural, a pobreza é identificada como um fenômeno inerente ao modo de produção capitalista, por isso, tem um caráter estrutural, complexo, multidimensional, relativo, histórico e socialmente construído que “[...] não pode ser tomado como natural”.

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

A pobreza no planejamento do governo do Maranhão

A situação da pobreza extrema no Maranhão é uma problemática histórica. A recorrente colocação do Maranhão nas piores posições das estatísticas nacionais expressa a situação de pobreza e extrema pobreza que se reproduz no estado, o que evidencia a inércia dos governos, que vigoraram até então, frente à condição de extrema precariedade de significativa parcela da população. Nas palavras do ex-governador do Maranhão, José Reinaldo Tavares: “Nenhum desastre natural, nenhuma força da natureza, a não ser a irresponsabilidade dos homens, justifica o título que se atribui ao Maranhão de campeão nacional da miséria.” (TALENTO, 2011).

Para identificar os programas e planos de governos no Maranhão, lançou-se mão principalmente de documentos oficiais, com complementação de notícias veiculadas na internet.

Políticas e formas de enfrentamento da pobreza no Maranhão: uma análise dos anos 2003 a 2022

No período de 2004 a 2020, o Maranhão foi administrado por quatro governadores: José Reinaldo Tavares (2003-2006), Jackson Kepler Lago (2007-2009), Roseana Sarney Murad (2011-2014) e Flávio Dino de Castro e Costa (2015-2022).

No Governo José Reinaldo (2003 a 2006), o principal Programa de enfrentamento da pobreza foi direcionado à pobreza rural, o Programa de Desenvolvimento Integrado do *Maranhão* (PRODIM) cujo objetivo era “[...] a redução dos atuais índices de pobreza da população rural estimulando e apoiando as associações das comunidades como atores e propulsores das transformações no campo.” (MARANHÃO, 2005, p. 137). O público-alvo era a população pobre com prioridades para os 80 municípios de menor IDHM, as áreas quilombolas, os territórios definidos pelo Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário e os assentamentos do Instituto de Colonização e Terras do Maranhão e do Programa Crédito Fundiário. O PRODIM possuía projetos nas áreas de educação; saúde; geração de renda; meio ambiente; e cultura. (MARANHÃO, 2005). A participação social deu-se por meio da ouvidoria, conselhos setoriais. (MARANHÃO, 2008b).

Ainda no Governo José Reinaldo, foi criado o Fundo Maranhense de Combate à Pobreza (FUMACOP), por meio da Lei Estadual nº 8.205, de 22 de dezembro de 2004, como unidade destinada a captar, canalizar e gerenciar recursos, com o objetivo de diminuir os níveis de pobreza do Maranhão. (MARANHÃO, 2008a).

No de Jackson Lago (2007 a 2009), o PRODIM continuou como o principal Programa de enfrentamento da pobreza no estado explícito no PPA 2008-2011. O seu objetivo passou a ser “[...] promover a inclusão social da população rural situada abaixo da linha da pobreza” e as ações eram: “Fortalecimento de Cadeias Produtivas; Fortalecimento de Empreendimentos rurais e de grupos especiais.” (MARANHÃO, 2007, p. 60).

Nos dois governos Roseana (2009 a 2010 e 2011 a 2014), houve uma reestruturação dos programas sociais financiados com recursos do FUMACOP, que passaram a ser: Viva Água, Viva Luz, Viva Casa, Viva Terra, Viva Meu Primeiro Emprego, Viva Produção. Também foram identificados: a) Sustentabilidade e Inovação no Maranhão (SIM), cujo objetivo era promover a inclusão social da população rural situada abaixo da linha de pobreza, por meio do fortalecimento de cadeias produtivas, do fortalecimento da sustentabilidade de empreendimentos comunitários, do apoio às ações do Programa Nacional de Crédito Fundiário e da capacitação para a inclusão socioprodutiva. (MARANHÃO, 2012a, p. 39); b) Viva Maranhão, cujo objetivo foi “[...] ampliar e modernizar a infraestrutura social e econômica do Maranhão para reduzir a pobreza e extrema pobreza.” (MARANHÃO, 2012b, p. 15).

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

Mediante a leitura dos planos de governo citados, fica evidente que o enfrentamento da pobreza sempre esteve presente nas agendas governamentais, em alguns casos de forma mais estruturada e, em outros, menos. É muito sensato concluir que a problemática da pobreza não poderia ser excluída do planejamento dos governos do Maranhão, uma vez que essa é mais cruel realidade da história do estado. Ademais, o fato de o Maranhão continuar apresentando os maiores percentuais de pobreza e os piores indicadores socioeconômicos do país evidencia a necessidade de adoção de estratégias mais estruturadas, assertivas e continuadas de enfrentamento da pobreza, que ultrapassem os horizontes eleitorais.

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

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

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

O Pacto tinha como principais objetivo [...] mudar os rumos do desenvolvimento estadual a partir da democratização da renda, do poder, da terra e do conhecimento. (PACTO ..., 2014, p. 1). A forma de se alcançar os objetivos propostos seria por meio de uma mudança política, por meio de um novo modelo de desenvolvimento e gestão pública, ancorado na justiça social, na efetiva participação popular e no fortalecimento dos mecanismos de controle social. (PACTO ..., 2014, p. 2-3).

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

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

O Plano Mais IDH evidenciou-se como uma intervenção direta do Estado, em parceria com o poder público municipal, nos municípios com menor grau de desenvolvimento humano do Maranhão, propondo-se a repensar o modelo de desenvolvimento do estado mediante essa inovadora tecnologia social.

O critério utilizado para a seleção dos municípios foi o IDHM, pois o Plano propôs-se a elevar o IDHM dos 30 municípios com menor índice no estado, retirando-os do *ranking* dos 100 piores do Brasil. Todavia, a escolha de 30 municípios foi um recorte muito modesto, tendo em vista a possibilidade de outros municípios ocuparem o *ranking* dos piores IDHMs do Brasil, caso não sejam empreendidos esforços para superação da pobreza nessas localidades, uma vez que eles detêm características socioeconômicas muito semelhantes entre si.

Os 30 municípios contemplados por esse Plano foram: Fernando Falcão, Marajá do Sena, Jenipapo dos Vieiras, Sa-tubinha, Água Doce do Maranhão, Lagoa Grande do Maranhão, São João do Carú, Santana do Maranhão, Arame, Belágua, Conceição do Lago-Açu, Primeira Cruz, Aldeias Altas, Pedro do Rosário, São Raimundo do Doca Bezerra, São Roberto, São João do Soter, Centro Novo do Maranhão, Itaipava do Grajaú, Santo Amaro do Maranhão, Brejo de Areia, Serrano do Maranhão, Amapá do Maranhão, Araioses, Governador Newton Bello, Cajari, Santa Filome-na do Maranhão, Milagres do Maranhão, São Francisco do Maranhão e Afonso Cunha.

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

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

O desenvolvimento territorial do Plano Mais IDH foi concebido a partir de três perspectivas prioritárias: dispersão territorial no estado; reconhecimento das múltiplas realidades e desigualdades históricas do estado, com destaque à presença de territórios diversos em segmentos populacionais, como indígenas, quilombolas e ribeirinhos; desenvolvimento territorial sustentável; territorialidades intramunicipais, conforme atestou a SEDIHPOP. Todavia, a dispersão territorial apresentou-se aspectos negativos, devido à grande extensão territorial do estado e às péssimas condições de acesso a algumas sedes municipais.

Inicialmente, as 23 ações do Plano Mais IDH foram em quatro eixos: educação; saúde; renda; gestão e participação social. No final do ano de 2017, o Plano foi ampliado e a quantidade de eixos aumentou para seis (Educação; Gênero, Raça e Juventude; gestão, cidadania e participação popular; Infraestrutura; Saúde e Saneamento; Trabalho e Renda) e a de programas para 46: Escola Digna | Assistência Técnico-Pedagógica; Abastecimento de água com rede plena de distribuição; Água doce; Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) para os municípios do Mais IDH; Bolsa Escola (Mais Bolsa Família); Brasil Alfabetizado; Carreta da mulher;

Centro de Referência de Assistência Social; Cisternas – segunda água; CNH jovem e rural; Comitês Municipais Mais IDH; Cozinhas comunitárias; Desenvolvimento da cadeia produtiva do artesanato e trabalhos manuais; Desenvolvimento da pesca e do extrativismo; Desenvolvimento do comércio local; Desenvolvimento do turismo; Escola Digna – construção de escolas; Feiras da agricultura familiar; Força Estadual de Saúde do Maranhão (Fesma); Gestão Urbana; IEMA Mais IDH; Infraestrutura de escolas estaduais e quadras: reformas e construções; Juventude com ciência; Kits sanitários; Leitura no campo; Mais asfalto, melhoria de rodovias estaduais e pontes; Mais busca ativa; Mais extensão universitária; Mais IDH em números e mapas; Mais sementes; Maranhão desenvolvido, mais justo e solidário; Minha Casa, Meu Maranhão; Mutirão Rua Digna; Mutirões (Mais IDH, dia D, documentação e previdenciário); Poços Rota Quilombola Icatu; Programa de Aquisição de Alimentos (PAA); Projeto Avança; Projeto Ninar; Quadras poliesportivas; Qualificação profissional; Regularização Fundiária; Regularização fundiária urbana; Rota Quilombola; saneamento básico rural; Sim, Eu Posso!; Tour jovem cidadão

Paralelamente, fez-se um esforço para manter a complementariedade entre os diversos programas que integravam o Plano, por meio de estratégias de intersetorialidade, a fim de otimizar recursos e alcançar os resultados planejados. A intersetorialidade do Plano foi planejada para promover o encadeamento das ações no âmbito intramunicipal, tendo em vista a identificação de carências comuns nas localidades atendidas, por exemplo, os povoados beneficiados com abastecimento de água deveriam ser priorizados nos Projetos de Ater; as famílias beneficiadas com ATER deveriam ser priorizadas no PAA, nas Feiras da Agricultura Familiar e como fornecedoras dos Restaurantes Populares.

No âmbito da gestão, o Plano Mais IDH foi estruturado com as seguintes instâncias: Comitê Gestor, com a função de propor as ações que integraram o Plano; o Comitê Executivo, composto pelos técnicos que coordenam a execução das ações; os Comitês Municipais, as instâncias de controle social e participação social do Plano, constituídos por representantes dos governos locais e da sociedade civil organizada.

Embora a participação e o controle social do Plano estivessem assegurados por meio dos Comitês Municipais, notou-se alguns pontos críticos nesse processo, por exemplo: frágil interação entre o Comitê Executivo e os Comitês Municipais; Comitês como espaço de disputa de poder e influência política; composição predominantemente do poder público; e ausência de beneficiários nessa instância.

A abordagem da pobreza no Plano MAIS IDH

Exposta a configuração do Plano Mais IDH, procurando identificar a concepção ou concepções de pobreza que fundamentam o Plano, uma vez que não há essa indicação explícita nos documentos oficiais. Verifica-se que o Plano vai além das abordagens de desenvolvimento que se limitam ao crescimento da renda, ao indicar diversos tipos de liberdades, tanto sociais como econômicas, o fortalecimento dos direitos civis (por meio da participação popular) e a valorização da diversidade social, cultural, política, institucional e ambiental dos municípios (com programas como *Sim, eu posso!* Leitura no campo, Rota Quilombola, dentre outros).

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

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

Entretanto, a aproximação com a Abordagem Estrutural se deu mais de forma retórica do que, efetivamente, na concretização de ações. Ao adentrar em uma análise detalhada dos programas que o integram, identificou-se que o Plano Mais IDH possui uma maior aderência à Abordagem das Capacidades Humanas, pelo fato de não ter avançado em temas estruturantes.

É possível, então, inferir que o desenho do Plano apresenta aderência à abordagem seniana das Capacidades Humanas, pois insere a pobreza no campo da justiça social. Na Abordagem das Capacidade Humanas, o conceito de pobreza é centrado no indivíduo, suas capacidades e suas relações com as estruturas de oportunidades disponibilizadas, quer pelo Estado, quer pela sociedade. Trata-se de uma interpretação complexa sobre a pobreza por destacar sua multidimensionalidade, contribuindo para formulação do enfoque de Desenvolvimento Humano adotado pelo PNUD, que é a Instituição idealizadora do IDH e uma das idealizadoras do IDHM.

III. Conclusão

O Plano Mais IDH se apresenta como a maior e mais estruturada estratégia de enfrentamento da pobreza institucionalizada no Maranhão, considerando o levantamento das principais formas de combate à pobreza no estado no período de 2003 a 2021. Para tratar as diversas expressões desse fenômeno no estado, o Plano não se utilizou de uma linha de pobreza, mas do IDHM como critério de seleção de intervenção.

O IDHM é uma medida de desenvolvimento e não de pobreza, então não permite identificar as pessoas pobres, mas apenas o município onde elas vivem. Por isso, o IDHM foi o critério utilizado para selecionar o recorte dos 30 municípios-alvo do Plano, para posterior seleção dos beneficiários. O objetivo do Plano, no período analisado, foi reduzir a extrema pobreza, não apenas pela elevação da renda, mas, principalmente, por meio do acesso a serviços básicos e ao exercício de direitos e liberdades individuais.

No decorrer dos anos, o Plano ampliou o seu escopo de atuação, ao incorporar mais secretarias e órgãos do estado no processo de enfrentamento dos diversos problemas identificados nos 30 municípios. As contribuições se deram nas mais diversas escalas de atuação, o que culminou em um conjunto de 46 programas, alguns com maiores e outros com menores potenciais de mudança das realidades locais. A coordenação estadual do Plano também passou a considerar como parte do Plano Mais IDH todas as ações governamentais executadas nos 30 municípios.

Dessa forma, pode-se inferir que o Plano trouxe a problemática da pobreza para o centro da agenda do Governo, de tal forma que alguns programas que nasceram no âmbito do Plano Mais IDH se expandiram além dos 30 municípios ou inspiraram outras iniciativas estaduais, a exemplo da Escola Digna, da Fesma e da Ater para o Mais IDH.

Referências

- [1]. Dedecca, Cláudio Salvadori Et Al. Uma Abordagem Multidimensional Da Pobreza Rural Segundo A Perspectiva Da Política Pública In: Instituto Interamericano De Cooperação Para A Agricultura. A Nova Cara Da Pobreza Rural: Desafios Para As Políticas Públicas. Brasília, Df, 2012. P. 17-54. (Série Desenvolvimento Rural E Sustentável, V. 16). Disponível Em: [Http://licaforumdros.org.br/lica2011/Adm/Arquivosup/Dee2c039602cc8377e428081b945a331volume%2016_Final_29maio.Pdf](http://licaforumdros.org.br/lica2011/Adm/Arquivosup/Dee2c039602cc8377e428081b945a331volume%2016_Final_29maio.Pdf). Acesso Em: 1 Dez. 2020.
- [2]. Dino, Flavio. O Plano De Ações Mais Idh Como Estratégia Para Combate À Pobreza No Maranhão. Boletim Periódico, São Luís, Ano 4, N. 2, P. 1-4, 2015. Entrevista Realizada Por Talita Nascimento. Disponível Em: [Http://www.gaapp.ufma.br/boletim/index.php/25-Ano-4-Numero-2/79-Atualidades](http://www.gaapp.ufma.br/boletim/index.php/25-Ano-4-Numero-2/79-Atualidades). Acesso Em: 7 Dez. 2014.
- [3]. Instituto De Pesquisa Econômica Aplicada; Programa Das Nações Unidas Para O Desenvolvimento; Fundação João Pinheiro. Radar Idhm: Evolução Do Idhm E De Seus Índices Componentes No Período De 2012 A 2017. Brasília, Df, 2019. Disponível Em: [Https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34682](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34682). Acesso Em: 11 Out. 2020.
- [4]. Maranhão. Lei Nº 8.272 De 30 De Junho De 2005. Altera O Anexo Da Lei Nº 8.051, De 19 De Dezembro De 2003 Que Dispõe Sobre O Plano Plurianual Do Estado Do Maranhão Para O Período 2004-2007. São Luís, 2005. Disponível Em: [Https://leisestaduais.com.br/ma/lei-ordinaria-n-8272-2005-maranhao-altera-o-anexo-da-lei-n-8051-de-19-de-dezembro-de-2003-que-dispoe-sobre-o-plano-plurianual-para-o-periodo-2004-2007](https://leisestaduais.com.br/ma/lei-ordinaria-n-8272-2005-maranhao-altera-o-anexo-da-lei-n-8051-de-19-de-dezembro-de-2003-que-dispoe-sobre-o-plano-plurianual-para-o-periodo-2004-2007). Acesso Em: 12 Nov. 2020.
- [5]. Maranhão. Secretaria De Estado De Direitos Humanos E Participação Social. Secretaria Adjunta De Promoção Do Mais Idh. Plano Mais Idh: Cadernos De Projetos. São Luís, 2016. V. 2.
- [6]. Maranhão. Secretaria De Estado Do Planejamento, Orçamento E Gestão. Decreto Nº 30.612, De 02 De Janeiro De 2015. Institui O Plano De Ações "Mais Idh" E Seu Respectivo Comitê Gestor, E Dá Outras Providências. São Luís, 2015. Disponível Em: [Https://stc.ma.gov.br/legisla_documento/?id=3768](https://stc.ma.gov.br/legisla_documento/?id=3768). Acesso Em: 12 Nov. 2020.
- [7]. Maranhão. Secretaria De Estado Do Planejamento, Orçamento E Gestão. Secretaria Adjunta De Planejamento, Coordenação, Acompanhamento E Avaliação. Avaliação Do Plano Plurianual 2008-2011: Exercício 2008. São Luís, 2009. Disponível Em: [Https://seplan.ma.gov.br/plano-plurianual-ppa/](https://seplan.ma.gov.br/plano-plurianual-ppa/). Acesso Em: 11 Nov. 2020.
- [8]. Maranhão. Secretaria De Estado Do Planejamento, Orçamento E Gestão. Secretaria Adjunta De Planejamento E Orçamento. Plano Plurianual 2020-2023. São Luís, 2019c. Disponível Em: [Https://seplan.ma.gov.br/plano-plurianual-ppa/](https://seplan.ma.gov.br/plano-plurianual-ppa/). Acesso Em: 11 Nov. 2020.
- [9]. Maranhão. Secretaria De Estado Do Planejamento, Orçamento E Gestão. Secretaria Adjunta De Planejamento E Orçamento. Revisão Do Plano Plurianual 2012-2015 Do Governo Do Estado Do Maranhão. São Luís, 2012a. Disponível Em: [Https://seplan.ma.gov.br/plano-plurianual-ppa/](https://seplan.ma.gov.br/plano-plurianual-ppa/). Acesso Em: 11 Nov. 2020.
- [10]. Maranhão. Secretaria De Estado Do Planejamento, Orçamento E Gestão. Secretaria Adjunta De Planejamento E Orçamento. Relatório De Avaliação Do Ppa 2016-2019: Exercício 2016-2019. São Luís, 2020. Disponível Em: [Https://seplan.ma.gov.br/plano-plurianual-ppa/](https://seplan.ma.gov.br/plano-plurianual-ppa/). Acesso Em: 11 Nov. 2020.
- [11]. Maranhão. Secretaria De Estado Do Planejamento E Orçamento. Superintendência De Planejamento E Gestão Do Fumacop. Fundo Maranhense De Combate À Pobreza – Fumacop Cartilha De Procedimentos. São Luís, 2008a. V. 2009. Disponível Em: [Https://seplan.ma.gov.br/files/migrado/stories/cartilha_fumacop_2009.pdf](https://seplan.ma.gov.br/files/migrado/stories/cartilha_fumacop_2009.pdf). Acesso: 11 Nov. 2020.
- [12]. Maranhão. Secretaria De Estado Do Planejamento E Orçamento. Superintendência De Planejamento Estratégico De Governo. Plano Plurianual 2008-2011: Projeto De Lei. São Luís, 2007. V. 1.
- [13]. Maranhão. Secretaria De Estado Do Planejamento E Orçamento. Superintendência De Planejamento Estratégico De Governo. Relatório De Avaliação Do Plano Plurianual 2004-2007: Exercício 2007, Ano Base 2006. São Luís, 2008b. Disponível Em: [Https://seplan.ma.gov.br/plano-plurianual-ppa/](https://seplan.ma.gov.br/plano-plurianual-ppa/). Acesso: 11 Nov. 2020.
- [14]. Maranhão. Viva Maranhão: Investimentos Integrados Para O Desenvolvimento Socioinclusivo. São Luís, 2012b.
- [15]. Mountian, André Gal. O Liberalismo Econômico E A Pobreza: Raízes Teóricas, Estratégias De Redução E Limitações. In: Encontro Nacional De Economia Política, 23., Niterói, 2018. Anais [...]. Niterói: Sep, 2018. Disponível Em: [Https://sep.org.br/anais/trabalhos%20para%20o%20site/area%205/81.pdf](https://sep.org.br/anais/trabalhos%20para%20o%20site/area%205/81.pdf). Acesso: 16 Nov. 2020.
- [16]. Pacto Por Um Idh Justo. São Luís, 2014. Disponível Em: [Https://peticaopublica.com.br/Pview.aspx?Pi=Br73863](https://peticaopublica.com.br/Pview.aspx?Pi=Br73863). Acesso Em: 30 Out. 2020.
- [17]. Sen, Amartya. Desenvolvimento Como Liberdade. São Paulo: Companhia Das Letras, 2000.