



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS, ESTRATÉGIAS E
DESENVOLVIMENTO (PPED)

Bruna dos Santos Lersch

**O Planejamento Territorial do Plano Mais IDH do Governo do Estado do Maranhão:
análise dos instrumentos e da gestão**

RIO DE JANEIRO
2020

Bruna dos Santos Lersch

**O Planejamento Territorial do Plano Mais IDH do Governo do Estado do Maranhão:
análise dos instrumentos e da gestão**

Trabalho de dissertação submetido ao Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento.

Orientador: Marcelo Gerson Pessoa de Matos

Rio de Janeiro - RJ
2020

L621 Lersch, Bruna dos Santos.

O planejamento territorial do Plano Mais IDH do Governo do Estado do Maranhão:
análise dos instrumentos e da gestão / Bruna dos Santos Lersch. – 2020.

174 f.; 31 cm.

Orientador: Marcelo Gerson Pessoa de Matos.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de
Economia, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desen-
volvimento, 2020.

Bibliografia: f. 149 – 155.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Universidade Federal do Rio de Janeiro e ao Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, que materializaram na minha jornada pessoal o sentido da Educação pública, gratuita e de qualidade. Agradeço assim a todas brasileiras e brasileiros que contribuem direta e indiretamente para que a Universidade brasileira resista e se financie e para que eu pudesse acessá-la quando esse acesso ainda é um privilégio. Espero retribuir ao longo de minha atuação. Obrigada!

Agradeço ao meu orientador, Marcelo Matos, que topou me orientar nessa empreitada e sempre foi uma grande fonte de apoio, trocas e conhecimento. Obrigada pela dedicação, paciência e cuidado ao longo da realização desse projeto!

Agradeço ao Governo do Estado do Maranhão, que me trouxe grandes aprendizados como profissional e cidadã, sem nunca ter limitado a minha atuação como sujeito crítico, livre pensante da realidade.

Agradeço a minha família e amigos pelo incentivo desde o início dessa etapa, pelo acolhimento, carinho e inesgotável paciência e amor. Esse trabalho é mais um feito coletivo daqueles que vieram antes de mim e dos que estão comigo aqui, nesse tempo-espço.

Obrigada.

O centro do mundo está em todo lugar.

O mundo é o que se vê de onde se está.

Milton Santos

RESUMO

O presente trabalho é fruto da pesquisa sobre os instrumentos e a gestão do planejamento do Plano Mais IDH, política pública implementada pelo Governo do Estado do Maranhão, cujo objetivo é o combate à extrema pobreza e às desigualdades sociais presentes no estado. Para isso, tal política, em seu decreto de criação, assume adotar o planejamento territorial como estratégia de desenvolvimento sustentável, elegendo os 30 municípios com os menores Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) como o seu território de ação. Pretende-se responder em que medida a construção do Plano Mais IDH incorporou uma perspectiva efetiva de planejamento territorial em seu primeiro ciclo de 2015 a 2018. Para isso, foram empregadas técnicas de análise de conteúdo de documentos base do planejamento do Plano e de entrevistas semiestruturadas realizadas com gestores e técnicos envolvidos na formulação e na implementação das ações que compõem o Mais IDH. Os principais resultados obtidos apontam para a simultaneidade do planejamento e da implementação das primeiras ações do Plano, para a diversidade de experiências de planejamento e de interações com o território de órgão a órgão e para o papel estratégico dos implementadores de nível de rua na territorialização do Plano. Este trabalho se insere no esforço de pensar em alternativas de combater as desigualdades que constituem a realidade brasileira, por meio de perspectivas e de ferramentas que aumentem a eficiência das políticas públicas e da gestão estatal.

Palavras-Chave: planejamento territorial; território; desenvolvimento territorial; Plano Mais IDH; Governo do Estado do Maranhão;

ABSTRACT

This research is about the planning of the Mais IDH Plan, a public policy implemented by the Government of the State of Maranhão, Brazil, which objective is to combat extreme poverty and social inequalities. In its creation decree, the policy adopts territorial planning as strategy to sustainable development, electing the 30 municipalities with the lowest Municipal Human Development Index (HDI-M) as its territory of action. It is intended to answer the extent to which the construction of the Mais IDH Plan incorporated an effective perspective of territorial planning in its first cycle from 2015 to 2018. To achieve this objective, this paper has adopted content analysis of Mais IDH's planning documents, as well as content analysis of interviews carried out with managers and technicians involved in the formulation and implementation of the actions composing the Plan. The main results point to the simultaneous processes of planning and implementation, to the diversity of planning experiences and interactions with the territory from action to action and to the strategic role of street level bureaucracy in the territorializing of the Plan. This work is part of the effort to think about alternatives to combat Brazilian inequalities through perspectives and tools that increase the efficiency of public policies and State action.

Keywords: territorial planning; territory; territorial development; Mais IDH Plan; State of Maranhão.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Mapa Conceitual da Pesquisa (p.64);

Figura 2 – Pirâmide Etária do Brasil e do Maranhão (ANEXO 1);

Figura 3 – Comparação Índice de Desenvolvimento Humano Municipal do Maranhão entre 2000 e 2010 (ANEXO 1);

Figura 4 – Produto Interno Bruto Total dos Municípios Maranhenses em 2011 (ANEXO 1);

Figura 5 – Localização dos Municípios do Plano Mais IDH (ANEXO 2);

Figura 6 – Diferenças Metodológicas do IDH Global e do IDHM Brasil (p.86);

Figura 7 – Estrutura de Governança do Plano Mais IDH (ANEXO 2);

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Peso das Transferências Federais nas Receitas Correntes do Maranhão (2010 – 2019) (APÊNDICE 1);

Gráfico 2 – Produto Interno Bruto (PIB) do Maranhão, Nordeste e Brasil (2008-2017) (APÊNDICE 1);

Gráfico 3 – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal do Maranhão (APÊNDICE 1);

Gráfico 4 – Evolução do Maranhão no IDEB Anos iniciais do Ensino Fundamental por dependência administrativa (APÊNDICE 1);

Gráfico 5 – Índice de Vulnerabilidade Social do Maranhão (2000-2017) (APÊNDICE 1);

Gráfico 6 – Taxa de Mortalidade Infantil no Maranhão (2007-2017) (APÊNDICE 1);

Gráfico 7 – Índice de Gini do Produto Interno Bruto do Brasil, Nordeste e Maranhão (2000-2017) (APÊNDICE 1);

Gráfico 8 – Maranhão: PIB nominal (R\$ milhões) e taxa de crescimento real do PIB 2010 a 2022 (%) (ANEXO 1);

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Lista de Entrevistados por Órgão e Período de Atuação (p.70);

Tabela 2 – Os 30 municípios que compõe o território de ação do Plano Mais IDH (p. 86);

Tabela 3 – Ações do Eixo Educação (APÊNDICE 2);

Tabela 4 – Ações do Eixo Saúde e Saneamento (APÊNDICE 2);

Tabela 5 – Ações do Eixo Infraestrutura (APÊNDICE 2);

Tabela 6– Ações do Eixo Trabalho e Renda (APÊNDICE 2);

Tabela 7 – Ações do Eixo Gestão, Cidadania e Participação Popular (APÊNDICE 2);

Tabela 8 – Ações do Eixo Gênero, Raça e Juventude (APÊNDICE 2);

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGERP – Agência Estadual de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural do Maranhão;

APL – Arranjos Produtivos Locais;

ATER – Assistência Técnica e Extensão Rural;

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social;

CAEMA – Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão;

CLA – Centro de Lançamento Aeroespacial de Alcântara;

EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária;

FESMA – Força Estadual de Saúde do Maranhão;

GT – Grupo de Trabalho;

GTDN – Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste;

GTP-APL – Grupo de Trabalho Permanente para Arranjos Produtivos Locais;

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística;

IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica;

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano;

IDH-M – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal;

IEMA - Institutos de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão;

IFMA - Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão;

IMESC – Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos;

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada;

IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional;

ITERMA – Instituto de Colonização e Terra Maranhão;

IVS – Índice de Vulnerabilidade Social;

MCMM – Programa Minha Casa Meu Maranhão;

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social;

MST – Movimento dos Sem-Terra;

PIB – Produto Interno Bruto;

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio;

PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolas Estadual;

PPA – Plano Plurianual;

PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

SAF – Secretaria de Estado de Agricultura Familiar do Maranhão;

SECAP - Secretaria de Estado de Comunicação e Articulação Política do Maranhão;

SECID – Secretaria de Estado das Cidades do Maranhão;

SEDES – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social do Maranhão;

SEDIHPOP – Secretaria de Estado de Direitos Humanos e Participação Popular do Maranhão;

SEDUC – Secretaria de Estado de Educação do Maranhão;

SEPLAN – Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento do Maranhão;

SES – Secretaria de Estado da Saúde do Maranhão;

SIAB - Sistema de Informação de Atenção Básica;

SIAF - Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal;

SILOS - Sistemas Locais de Saúde;

SINFRA – Secretaria de Estado de Infraestrutura do Maranhão;

SUDAM – Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia;

SUDENE - Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste;

TC – Territórios de Cidadania;

UEMA - Universidade Estadual do Maranhão;

UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura;

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
1 PLANEJAMENTO TERRITORIAL	18
1.1 O ESTADO PLANEJADOR	19
1.2 O TERRITÓRIO	25
1.3 O TERRITÓRIO COMO CENTRALIDADE DO PLANEJAMENTO ESTATAL	30
1.4 PLANEJAMENTO TERRITORIAL NO BRASIL	38
2 NOTAS SOBRE DESENVOLVIMENTO LOCAL	48
2.1 BREVE EVOLUÇÃO DA ABORDAGEM	48
2.2 AS CRÍTICAS À PERSPECTIVA DE DESENVOLVIMENTO LOCAL	60
2.3. PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO LOCAL	62
2.4. MAPA CONCEITUAL	64
3 METODOLOGIA	67
3.1. ANÁLISE DOCUMENTAL	68
3.2. ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS	70
3.3. ANÁLISE DE CONTEÚDO	74
4 DO OBJETO EMPÍRICO	76
4.1 O MARANHÃO	76
4.1.1 <i>Ambiente e População</i>	76
4.1.2 <i>Economia</i>	77
4.1.3 <i>Sociedade</i>	80
4.1.4 <i>Cultura</i>	82
4.1.5 <i>Forças e Fragilidades: Qual Maranhão do Futuro?</i>	83
4.2 O PLANO MAIS IDH	86
5 RESULTADOS E DISCUSSÃO	92
5.1 CONTEÚDOS E CONCEITOS DOS DOCUMENTOS DE PLANEJAMENTO DO PLANO MAIS IDH	92
5.1.1 <i>Diagnóstico</i>	93
5.1.2 <i>Escala</i>	97
5.1.3 <i>Participação Social</i>	101
5.1.4 <i>Intersetorialidade</i>	106
5.1.5 <i>Conclusões Preliminares da Análise Documental</i>	109
5.2 A VISÃO DOS GESTORES E TÉCNICOS DO PLANO MAIS IDH	110
5.2.1 <i>Diagnóstico</i>	113
5.2.2 <i>Escala</i>	118
5.2.3 <i>Participação Social</i>	125
5.2.4 <i>Intersetorialidade</i>	132
5.2.5 <i>Conclusões Preliminares das Entrevistas</i>	137
CONCLUSÃO	140

INTRODUÇÃO

O Brasil é um país extremamente desigual e essa desigualdade não é unidimensional e nem coesa, pelo contrário, é complexa, múltipla e dinâmica. De um lado, as raízes históricas de sua formação como colônia e, posteriormente, como Estado Nacional respondem por essa característica trágica de nossa sociedade. De outro, os próprios processos do sistema econômico global tornam qualquer ideia de reparação histórica de vulnerabilidades um caminho permanente, visto que as desigualdades se reproduzem e ampliam a uma velocidade desafiadora. Falar do combate às desigualdades do Brasil, portanto, é falar de uma frente de batalha ampla e de confrontos permanentes, pois é possível que atenuemos uma de suas manifestações de um lado e, simultaneamente, outras, de outros tipos, se aprofundem (ARRETCHE, 2015).

A pobreza e a vulnerabilidade, em todos os seus significados, estão espacialmente localizadas. A segregação resulta em distanciamento de aparelhos e serviços públicos daqueles que mais precisam e cria consciências de sujeitos apartadas, dificultando a emergência de uma unidade coletiva que fundamente um projeto de país. A questão da segregação espacial, típica da sociologia urbana e das teorias de desenvolvimento, começou a interessar mais concretamente o ramo das políticas públicas quando se percebeu que esse fenômeno resultava na perda de eficiência de ações estatais. As mesmas intervenções geravam resultados muito diferentes nos diferentes territórios onde eram aplicadas. A observação desse processo indicou que há características locais que condicionam o sucesso ou o fracasso da ação estatal (FAVARETO, 2013).

Ao afirmar a importância do território na compreensão das desigualdades brasileiras, não se defende que seja possível solucioná-la integralmente na esfera local e que essa escala seja superior em relação a outras. Afirma-se aqui que a produção das desigualdades brasileiras depende de dinâmicas econômicas, políticas e sociais que estão para além de nossas fronteiras (BRONZO, 2010).

Por isso, é preciso ter cuidado: desde que as discussões acadêmicas sobre políticas públicas dos anos 2000 enveredaram para o enfoque territorial, o território parece ser a solução mágica de todos os problemas públicos e ineficiências do Estado. Segundo Brandão (2007), há um entusiasmo arrebatador nas concepções de gestão ligadas à questão espacial. Tudo se volta ao território, num grande processo de vulgarização conceitual que nos leva a abstrações inúteis. De acordo com o autor, tudo cabe dentro da palavra território (BRANDÃO, 2007).

Portanto, é fundamental registrar que o ponto de partida desse trabalho é a compreensão de que, naquilo que o Estado é capaz de intervir de forma pragmática, é necessário otimizar as ações e alargar os resultados positivos. E, nesse sentido, olhar para o território, que representa a concretude dos entes federativos e, por isso, local privilegiado no qual se materializa a vida humana, pode significar um novo paradigma de desenho de políticas públicas (BRONZO, 2010).

O que é preciso levar em consideração para uma proposta consciente e responsável de discussão sobre a perspectiva territorial da ação estatal é, portanto, em que medida as características próprias aos territórios reforçam padrões ou representam rupturas e quais são as possibilidades financeiras, políticas e administrativas de interferir nesses fluxos, flexibilizando a ação do Estado de modo a torná-la mais permeável a realidades específicas (BRANDÃO, 2007).

A concepção de território não pode ser fixa e nem fixo poderá ser o arcabouço teórico que lide com esse tema. Isso advém da própria natureza dinâmica e conflituosa dos espaços em que se desenrolam a vida dos sujeitos e das coletividades. A saída é privilegiar escalas e recortes territoriais que emergem da vida cotidiana dos atores, o que pode ser desde domicílios de moradia até um conjunto de vários municípios, a depender do fenômeno social que é alvo da preocupação estatal num dado momento (BRANDÃO, 2007).

Assim, pensar as ações focando no território nos leva à questão do planejamento. Planejar já é, de fato, elaborar previamente as ações a serem implementadas. Este trabalho se debruçará sobre a ideia de planejamento territorial, pois considera que esse campo – o planejamento – é capaz de operacionalizar de forma mais concreta o que se entende por enfoque territorial. Deve-se, contudo, afirmar que o planejamento, territorial ou não, está longe de significar a supremacia da cientificidade e da racionalidade plena na ação do Estado. Pelo contrário, ele é repleto de significado político e de visões de mundo.

Mais especificamente, esse trabalho se preocupará em entender o processo de planejamento territorial de uma política pública em específico, o Plano Mais IDH, implementado pelo Governo do Estado do Maranhão em 2015, tendo o seu primeiro ciclo concluído em 2018. Tal política se insere no combate à extrema pobreza e às desigualdades do estado, configurando-se como uma estratégia múltipla de desenvolvimento territorial que se baseia na articulação de diferentes áreas de políticas públicas nos 30 territórios com menor Índice de Desenvolvimento Humanos Municipal do Maranhão (IDHM).

Em seu decreto de criação, que data de 2 de janeiro de 2015, consta que o objetivo do Plano é “[...] promover a superação da extrema pobreza e das desigualdades sociais no meio

urbano e rural, por meio de estratégia de desenvolvimento territorial sustentável”. Para isso, a estratégia adotada é a integração de políticas públicas com base no planejamento territorial (MARANHÃO, 2015).

Assim, o presente trabalho se preocupará em responder à pergunta: **em que medida a construção o Plano Mais IDH adotou a estratégia de planejamento territorial em seu desenho?** Dessa pergunta principal emergem perguntas secundárias, dentre as quais: (i) Quais foram os instrumentos de planejamento territorial adotados? (ii) Qual é a participação dos atores representativos dos interesses locais na concepção e implementação do Plano? (iv) De que forma estruturas sociais locais são mobilizadas na estratégia de desenvolvimento territorial? (v) De que forma o Plano diferencia incentivos e investimentos em consonância com as particularidades de cada território?

O objetivo, para além de simplesmente descrever as práticas envolvidas na formulação do Plano Mais IDH, é **analisar a sua experiência à luz do conceito de planejamento territorial, buscando entender em que medida ele é operacionalizado**. Como objetivos específicos, estão (i) explorar as bases teóricas que subsidiam o planejamento territorial; (ii) analisar documentos oficiais relacionados à construção e ao desenho do Plano (iii) captar a percepção de atores sobre o processo de planejamento da política.

Esse objeto se justifica pelo fato de que os estudos brasileiros que tratam de planejamento territorial são, em sua vasta maioria, centrados no âmbito federal e na escala das macrorregiões que formam a União. Em segundo lugar, mesmo quando os estudos se interessam pelo planejamento territorial de outros entes subnacionais que não o federal, as temáticas frequentemente gravitam em torno das políticas de saúde ou de desenvolvimento de regiões rurais. Assim, constitui-se uma inovação investigar práticas de planejamento territorial no âmbito estadual e de uma política cuja temática se afasta daquelas tradicionais. Além disso, o Maranhão tem protagonizado importantes melhorias de seus indicadores sociais, o que o torna um objeto interessante de pesquisa dada a sua relevância contemporânea.

A presente dissertação se estruturará em uma introdução, um capítulo de fundamentos teóricos que construa o conceito de planejamento territorial a partir da compreensão da função planejadora do Estado Moderno e das teorias principais sobre território, um capítulo de notas sobre o conceito de desenvolvimento local, mobilizando as ideias que serão mais importantes para essa pesquisa sem, contudo, pretender esgotar o tema. A seguir, o quarto capítulo inaugura os registros da pesquisa empírica, começando por apresentar a metodologia da pesquisa para, no capítulo cinco e seis contextualizar o objeto empírico – o Plano Mais IDH do Governo do

Estado do Maranhão – e apresentar os principais resultados, finalizando com o sétimo capítulo de conclusão.

1 PLANEJAMENTO TERRITORIAL

Planejar, segundo o Dicionário Aurélio, significa “fazer um plano”, “definir antecipadamente um conjunto de ações”. O planejamento é o oposto da improvisação. Especialmente quando pensamos no âmbito público, principalmente na ação do Estado,

O planejamento pode ser entendido como a escolha consciente de ações que aumentem as chances de obter no futuro algo desejado no presente. É uma atividade que orienta possibilidades, arranjos institucionais e políticos. Planejar é um processo, enquanto o plano é um registro momentâneo deste processo e o planejador é seu facilitador (BRASIL, 2015, p. 13).

Para que essas decisões de planejamento sejam tomadas, ocorre a mobilização do conhecimento humano acumulado sobre determinado assunto e situação, a fim de tentar prever ações e avaliar alternativas que gerarão o cenário futuro desejado. Assim, planejar guarda relação íntima com o fazer científico, pois exige um método, um procedimento que tenta ordenar o caos que é a realidade (HOLANDA, 1983).

O objetivo de planejar é introduzir lógica a ações, de modo que elas se articulem entre si para influenciar processos e fenômenos relevantes para a criação do cenário considerado desejável pelo planejador. São fundamentais etapas de diagnóstico da situação presente, de prospecção de cenários futuros, de escolha de indicadores de acompanhamento e de estabelecimento de metas. O planejamento é uma ação que só existe em relação ao tempo, uma vez que ele determina o caminho que liga o presente ao futuro que se deseja construir, baseado em evidências de processos e de fenômenos passados (SIEDENBERG; ALLEBRANDT, 2010).

Quando falamos de governos, não é possível desconsiderar a escassez de recursos de todas as naturezas e a dificuldade de administrar amplas coletividades, que apresentam uma gama inesgotável de problemas complexos. Por isso, é imprescindível fazer uso eficiente dos recursos de que se dispõe, aproveitando-se de potencialidades existentes e minimizando fragilidades. Assim, planejar torna-se essencial na administração pública (SIEDENBERG; ALLEBRANDT, 2010).

No entanto, apesar de seu caráter técnico, haja vista o seu teor procedimental, o planejamento público apresenta uma dimensão política importante que não deve ser negligenciada, sob o risco de apagamento de conflitos de interesses que são fundamentais para compreender as dinâmicas sociais. Afinal, o futuro a que se deseja chegar é fruto de uma escolha deliberada, algumas vezes coletiva, outras não. O planejamento não existe, portanto, no

vácuo; ele está, em verdade, a serviço de visões de mundo e de projetos de desenvolvimento (DALAND, 1969).

Nesse aspecto, Sen (2000) ressalta que o planejamento se constitui como uma arena política relevante, na qual se estabelece um jogo de poder entre sociedade civil e poder público, abrindo brechas para que objetivos sejam redefinidos e rumos de ação alterados. Se os interesses vencedores caminham para um projeto de desenvolvimento mais individual ou mais coletivo, depende da organização e da força política dos grupos envolvidos (SEN, 2000). Em resumo,

Planejamento é um processo cotidiano e dinâmico de condução do governo, não se confunde com documentos, livros e planos, ainda que estes, se bem elaborados, ajudem como parte necessária ao registro documental, bem como na comunicação interna e externa ao governo etc. Antes de tudo, em suma, é a arte da boa política. Logo, planejamento é processo – tecnopolítico, contínuo, coletivo e cumulativo – por meio do qual se dá concretude a projetos políticos oriundos da própria sociedade, canalizados por grupos que disputam de forma legítima e democrática a condução das ações de governo (CARDOSO, 2014, p.19).

O planejamento não existe à parte do tempo, seja o curto, o médio ou o longo prazo. Contudo, isso não é verdadeiro em relação à dimensão espacial. Não é raro que o ato de planejar, na esfera pública, se afaste de uma ideia normativa baseada na lógica e em evidências e, na prática, desconsidere o espaço no qual está inserida determinada realidade. Segundo Gabriela Lotta e Arilson Favareto, frequentemente, o Estado é territorialmente cego, o que significa dizer que a sua estrutura institucional e burocrática não consegue apreender as idiossincrasias dos lugares que são o lócus de sua ação. A consequência é, por vezes, um planejamento pouco eficaz, que esbarra em variáveis não previstas, não possuindo, portanto, capacidade adequada de resposta. A raiz dessa fragilidade está na história do planejamento como função estatal (LOTTA; FAVARETO, 2016).

1.1 O Estado Planejador

Os anos 1930 e 1940, sobretudo o período pós-guerra, são marcos da elevação estrondosa das estruturas burocráticas do Estado Moderno, aumentando o aparelho administrativo e, conseqüentemente, as funções estatais. Segundo Polanyi,

A introdução dos mercados livres, longe de abolir a necessidade de controle, regulamentação e intervenção, incrementou enormemente o seu alcance. Os administradores tinham que estar sempre alertas para garantir o funcionamento livre do sistema. Assim, mesmo aqueles que desejavam ardentemente libertar o Estado de todos os deveres desnecessários, e cuja filosofia global exigia a restrição das atividades do Estado, não tinham outra alternativa senão confiar a esse mesmo Estado os novos poderes, órgãos e instrumentos exigidos para o estabelecimento do *laissez-faire* (POLANYI, 2000, p.170)

Assim, a função planejadora do Estado ganha em importância com a demanda do livre-mercado, o que configura o paradoxo fundamental desse sistema. A instabilidade dos mercados criou a necessidade de regulações. O desenvolvimento dos países do centro só foi possível graças a um Estado forte, eficiente e planejador. Conforme a famosa tese do economista sul-coreano Ha-Joon Chang, os países ditos desenvolvidos chutaram a escada que utilizaram para subir até a posição que se encontram hoje, de modo a evitar que os países periféricos do sistema capitalista pudessem repetir essa trajetória a sua própria maneira. Essa escada foi criada por um Estado planejador, que assegurou medidas protecionistas objetivando a consolidação de indústrias nacionais fortes que trariam posições vantajosas para essas economias no mundo (CHANG, 2004).

A atuação planejadora sistemática do Estado tem relação, portanto, com a demanda do sistema de livre mercado e ganha novos contornos graças ao seu papel estratégico na reconstrução dos países centrais do pós-guerra. O fortalecimento do keynesianismo nesse período amplia os debates sobre o planejamento estatal, uma vez que aumentou o campo de atuação do Estado, que passa a ser lido como ator propulsor de desenvolvimento (CARDOSO, 2014).

Nessa mesma linha, Mariana Mazzucato, em seu livro “O Estado Empreendedor”, defende a tese de que o Estado foi o responsável por massivos investimentos em inovação e tecnologia, assumindo altos riscos gerados pelas incertezas do mercado. Historicamente, o setor público foi o responsável por construir uma visão estratégica, que se baseia no planejamento de um modelo determinado de desenvolvimento que em nada é espontâneo (MAZZUCATO, 2014).

Portanto, apesar das idiosincrasias de cada experiência histórica, o planejamento estatal foi aspecto central para a configuração do sistema internacional do século XX e XXI. Desde a reconstrução europeia, passando pela planificação soviética, pela emergência dos Estados Unidos como potência mundial e pela ascensão das economias asiáticas, o Estado planejador desempenhou papel de protagonismo ao coordenar projetos de desenvolvimento de longo prazo (CARDOSO, 2014).

No Brasil, a história do planejamento estatal não difere substancialmente do contexto mundial. Por aqui, os anos 1930, marcados pelo governo de Getúlio Vargas, pode ser considerado o pontapé inicial do nosso Estado planejador. Antes disso, embora políticas públicas fossem criadas, o Estado como instituição política centralizadora de decisões de planejamento era fraco perante o voluntarismo de oligarquias tradicionais. A consequência era

a falta de ordenamento das intervenções estatais, o que configura a inexistência de um planejamento estratégico (CARDOSO, 2014).

Assim, nos anos 1930, uma série de reformas e novas instituições são criadas pelo Estado brasileiro, com o objetivo de transformar a estrutura econômica brasileira, alinhando o país ao paradigma de desenvolvimento sobre bases industrializantes. No contexto latino-americano de industrialização tardia, o desafio de criar as bases para um capitalismo moderno era substancial, requerendo uma atuação estatal capaz de coordenar diferentes ações rumo ao mesmo objetivo, ou seja, o desenvolvimentismo pressupunha um planejamento estratégico de longo prazo (CARDOSO, 2014).

Um pouco mais tarde, nos anos 1950 e 1960, o desenvolvimento regional foi objeto de um debate político intenso entre os intelectuais latino-americanos. No âmbito da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), nomes como Celso Furtado, Raul Prebisch e Maria da Conceição Tavares discutem novos paradigmas de desenvolvimento que dê conta das desigualdades históricas e estruturais da América Latina, privilegiando a análise regional em detrimento da internacional e da nacional (BRANDÃO, 2007).

Na janela temporal dos anos 1930 a 1970, o Estado brasileiro amplia sua atuação planejadora, criando planos, metas e políticas públicas orientadas à industrialização. Contudo, a desvantagem histórica do país no sistema capitalista teve importantes consequências para o desempenho do planejamento estatal, uma vez que a urgência do processo de emancipação econômica nacional não permitiu tempo suficiente para a criação de estruturas administrativas e de bases políticas necessárias à sustentabilidade de um projeto nacional. As consequências foram descontinuidades, ineficiências e ações erráticas, a despeito do crescimento econômico do período (CARDOSO, 2014).

É importante salientar o caráter autoritário do planejamento estatal brasileiro nesse período. Sob um regime ditatorial, o Estado era impermeável à participação popular, resultando em decisões estatais autoritárias e formulação de políticas públicas do tipo *top-down*. Além disso, apesar do incremento do planejamento estatal, a Administração Pública ainda padecia de práticas patrimoniais e de escassez de corpos burocráticos técnicos e processos de tomada de decisão plenamente racionais, o que comprometia a eficiência dos processos de gestão (CARDOSO, 2014).

Como é possível perceber por essa breve contextualização, o Estado planejador, no Brasil e no mundo, se consolida atrelado ao objetivo do desenvolvimento econômico, que pressupunha industrialização em bases nacionais e era medido em termos de crescimento econômico. No entanto, na vanguarda do processo de planejamento, alguns países europeus do

pós - II° Guerra Mundial ampliam significativamente a atuação compensatória do Estado: foram os anos dourados do estado de bem-estar social europeu (KERSTENETZKY, 2012).

Entre 1950-1980, a Europa vive experiências de bem-estar social importantes que anunciaram novos horizontes para a atuação do Estado planejador, com especial destaque para a experiência nórdica. Observando-se as externalidades negativas da economia de mercado, Estados como Suécia e Dinamarca lançaram ações de minimização dos custos sociais de seus processos de modernização econômica. Não bastava restringir-se a planejar o crescimento econômico quando ele onerava a maioria da população, desintegrando o tecido social que era necessário para manter a economia operando e a sociedade coesa (KERSTENETZKY, 2012).

Apoiados sobre os estudos do economista Gunnar Myrdal, o Estado de Bem-Estar nórdico inclui políticas de cunho social em sua atividade planejadora. Apostando em uma atuação contracíclica do Estado, que se anteciparia a cenários econômicos adversos, o Estado planejador, pela primeira vez, experimenta um alargamento relevante de sua fronteira de atuação clássica, pensando também a estratégia por trás de políticas de mercado de trabalho, de educação e de transferência de renda (KERSTENETZKY, 2012).

No Brasil, entretanto, o planejamento só passa a se preocupar com políticas sociais de forma sistemática com a redemocratização, em especial a partir dos anos 2000. O crescimento econômico sem inclusão social do período militar se esgota e deixa heranças negativas ao período posterior. Os anos 1990 são marcados pelo endividamento externo, inflação elevada e deterioração dos termos de troca. Sob o diagnóstico de fracasso do modelo estatista-autoritário do milagre econômico, o Brasil se volta ao neoliberalismo como alternativa para sanar as fragilidades econômicas que marcavam a década (CARDOSO, 2014).

Nesse contexto, o planejamento se submete à gestão, ou seja, ele se esvazia de seu caráter estratégico e político e se transforma em uma ferramenta cotidiana da administração pública. É a primazia do Estado gestor sobre o Estado planejador. A Constituição Cidadã de 1988, embora fortaleça a participação civil e crie bases para o fortalecimento de políticas sociais no país, também é a responsável por estruturar novos procedimentos de planejamento público. O foco passa a ser pensar o curto e médio prazo, planejando por meio de ferramentas orçamentárias. Na prática, o planejamento estatal se torna uma função operacional de alocação de recursos escassos, isento da construção de um projeto nacional de longo prazo (CARDOSO, 2014).

Agendas de gestão pública, voltadas basicamente à racionalização de procedimentos relativos ao gerenciamento da burocracia e das funções de arrecadação, orçamentação, gestão da moeda, implementação, monitoramento, avaliação e controle das ações de

governo, porquanto relevantes, passam a dominar o debate, a teoria e a prática da reforma do Estado, como se apenas da eficiência – fazer mais com menos – fosse possível chegar à eficácia e à efetividade das políticas públicas. Por meio deste expediente, planejar passa a ser compreendido, frequentemente, apenas como o processo por meio do qual são compatibilizadas as ações a serem realizadas com os limites orçamentários previstos (CARDOSO, 2014, p.16).

Mundialmente, o período de 1990 é caracterizado pelo aprofundamento do processo de globalização e pelo retorno do neoliberalismo, sobretudo na América Latina, que teve que lidar com os resultados de um planejamento estritamente econômico que não procurou amenizar os níveis de desigualdade social característico da região e que comprometiam o próprio crescimento da economia. Contudo, as soluções adotadas distanciaram-se ainda mais das experiências de bem-estar social europeias (CORRÊA, 2009).

O paradigma de desenvolvimento que emergiu associado ao processo de globalização, de caráter mais neoliberal, se baseia no livre mercado, na descentralização e na não intervenção estatal. Nele, o planejamento ficou, mais uma vez, esvaziado de outros objetivos que não sejam a manutenção da máquina pública e das atividades econômicas. As novas tecnologias da informação e da comunicação aproximam países e criam dinâmicas econômicas, que interligam o mundo todo em rede. Essa nova realidade põe em xeque a configuração original do Estado Moderno, que nasceu atrelado ao território e as suas fronteiras (CORRÊA, 2009).

Essa abordagem de que no mundo sem fronteiras, onde há mobilidade permanente de bens, pessoas e informações, pensar o planejamento nas escalas regional, nacional e local seria um processo obsoleto foi muito questionada. A reação veio de correntes de intelectuais, de organizações não-governamentais e setores organizados da sociedade civil que reafirmam a importância da perspectiva local de atuação do Estado. Algumas correntes criticavam a globalização e mesmo uma perspectiva mais neoliberal de desenvolvimento local por apagarem constrangimentos estruturais que são resultados da história do sistema internacional. A globalização retirava o foco do território, mas reafirmá-lo não poderia significar que o desenvolvimento estava totalmente nas mãos dos indivíduos de uma localidade. Para os heterodoxos pensantes do desenvolvimento local, o território, mais do que assumir todos os custos do processo de desenvolvimento, deveria ser o foco do planejamento e da ação estatal. A importância da perspectiva local será mais bem discutida no capítulo 3 dessa dissertação (BRESSER-PEREIRA, 2007; EVANS, 2008; SANTOS, 2008).

Os anos 2000 consolidaram de uma vez por todas o debate global sobre o conceito de desenvolvimento. A instabilidade econômica persistente no final do século XX demonstrou mais uma vez que a atividade de planejamento estratégico do Estado não pode se guiar

estritamente pelo objetivo do crescimento econômico, uma vez que existem problemas públicos de outras naturezas que se configuram como gargalos, tanto à economia quanto à noção de um desenvolvimento integral que não se resume a cifras monetárias.

O desenvolvimento não poderia ser medido com a régua do progresso econômico quando o aumento da riqueza não gera maior qualidade de vida para o conjunto da sociedade. Nessa perspectiva, certamente foi o economista indiano Amartya Sen o responsável por alargar formalmente os limites do que se entendia por desenvolvimento. De acordo com a sua teoria das capacidades, o desenvolvimento é um processo de ampliação dos meios que permitam aos indivíduos alcançarem os fins desejados, ou seja, ele amplia a capacidade de escolha de todos os indivíduos, elevando o seu grau de liberdade. Dito de outra forma, o crescimento econômico não é sinônimo de desenvolvimento. Esse último só é verdadeiro e sustentável se incluir níveis de bem-estar do cidadão (SEN, 2000).

Celso Furtado também contribuiu para o aprofundamento da visão latino-americana de desenvolvimento multidimensional. Segundo ele,

[...]a experiência tem demonstrado amplamente que o verdadeiro desenvolvimento é principalmente um processo de ativação e canalização de forças sociais, de avanço na capacidade associativa, de exercício da iniciativa e da inventiva. Portanto, se trata de um processo social e cultural, e só secundariamente econômico. [...] o desenvolvimento significa a gênese de formas sociais efetivamente novas (FURTADO, 1982, p.148).

Em decorrência da compreensão multidimensional do desenvolvimento, a função planejadora do Estado ganha relevância e assume novos contornos, uma vez que os desafios estatais se multiplicam, abarcando também aspectos sociais e políticos. O planejamento passa, nessa concepção, a se preocupar tanto com as condições sociais que levariam à emancipação dos indivíduos, quanto com os fatores econômicos.

É nesse momento, anos 2000, que o Brasil, que tinha atravessado um regime autoritário e visto algum crescimento econômico sem, não obstante, melhorias substanciais em sua maior tragédia social - o abismo de desigualdades – vê ascender ao poder um governo popular. Assim, o Estado brasileiro, impactado pelos debates de sua época, e tendo diagnosticado a insustentabilidade do crescimento econômico em bases tão desiguais, reformula a sua atuação planejadora: o social entra de vez na pauta do planejamento (BRASIL, 2003; CARDOSO, 2014).

Ocorre, entretanto, que, depois de mais de duas décadas de relativa estagnação econômica (1980 a 2003) e indefinições quanto ao modelo de desenvolvimento a seguir, o Brasil retomou certa capacidade de crescimento de sua economia a partir de 2004. A retomada mostrou-se fundamental para a melhoria de indicadores sociais e do mercado de trabalho no período recente e, ao mesmo tempo, explicitou a

necessidade da sustentação do crescimento para fazer frente aos desafios colocados para a construção de um país menos heterogêneo, desigual e injusto (CARDOSO, 2014, p. 17).

É esse cenário que reascende as discussões sobre o lócus do planejamento estatal. Quando o Estado pensa em estratégias de mais longo prazo, pelo menos além dos instrumentos de planejamento orçamentário clássicos, que incluam questões sociais que representam gargalos ao crescimento econômico contínuo e a própria ideia de desenvolvimento como liberdade de Sen, o território torna-se protagonista pois é nele que se desenrolam e se alimentam as dinâmicas sociais que se deseja compreender a fim de melhor intervir. Como disse Milton Santos:

A geografia alcança neste fim de século a sua era de ouro, porque a geograficidade se impõe como condição histórica, na medida em que nada considerado essencial hoje se faz no mundo que não seja a partir do conhecimento do que é o território (SANTOS, 2006, p.13).

Portanto, para entrar da discussão mais concreta sobre o papel do território no planejamento estatal, primeiro deve-se delimitar o que ele é como ele tem sido mobilizado pelo planejamento brasileiro dos últimos anos.

1.2 O Território

Território é um conceito antigo e que desperta uma multiplicidade de interpretações. Originário da Geografia, ele nasce sendo pensando como materialidade e vinculado ao espaço. Na geografia política, influenciada pela ciência política, a ideia de território assume contornos de relações de poder que constituem e são constituídas por determinada porção territorial. Ainda, a economia ortodoxa se preocupou mais com o território como base da produção e pano de fundo para fluxos e dinâmicas de bens, pessoas e capital. A sociologia pensou na questão a partir das relações e vínculos sociais que se estabelecem entre as pessoas de um dado território e das redes sociais que ali se formam. A antropologia reflete sobre o valor simbólico e afetivo do ser humano com o território onde habita. Por fim, a Psicologia se debruçou sobre a influência do território na identidade individual de seus habitantes, influenciando preferências, ações e visões de mundo (ORTEGA; SILVA, 2011).

De outra forma, pode-se pensar o território como unidade jurídico-política, delimitado por fronteiras e controlado por instituições estatais; como unidade cultural, que é fonte de subjetividades presentes no imaginário coletivo sobre o espaço que ocupam; e unidade econômica, que seria o resultado espacial do confronto entre classes sociais (HAESBAERT, 1997).

Para o intuito deste trabalho, vamos construir uma breve evolução do conceito, partindo primeiramente de sua concepção clássica originária da geografia política de Friedrich Ratzel, geógrafo alemão do século XIX que pensou o conceito como a área sobre a qual um Estado exerce sua soberania. Assim, o espaço é anterior ao território, esse último existindo necessariamente atrelado ao poder político. Para Ratzel, é, portanto, o Estado uma variável obrigatória para a existência de um território e vice-versa (RATZEL, 1990).

Fundamentado na relação de poder, território era entendido como expressão legal e moral do Estado, revertido na conjugação do solo e do povo. Sua territorialidade estaria associada a identidades (nacionais) específicas. Essa posição do conceito remete a uma concepção de poder unidimensional, o Estado é o único detentor do poder; sendo assim, presume-se que não haveria conceitos ou tensões dentro do território, pois não existiriam outras relações de poder possíveis. Assim a geografia, nos séculos XIX e XX, foi uma geografia do Estado, marcada por uma política unidimensional, que se negou a ver no fato político nada mais que uma expressão do Estado (FERNANDES, 2009, p.61).

Essa concepção de território aliado ao campo de atuação do Estado Moderno perdurou durante muito tempo como hegemônica. Com o retorno do debate sobre a configuração do Estado e seu campo de atuação, bem como sobre desenvolvimento, em meados dos anos 1970, iniciou-se um processo de revisão conceitual, no qual alguns autores foram particularmente importantes.

A escola francesa, representada pelo suíço Claude Raffestin, merece destaque, uma vez que ele foi o responsável por ampliar o conjunto de atores que exercem poder em um determinado território, criticando o caráter unidimensional da geografia política de Ratzel. Para o geógrafo, o espaço, quando apropriado por um ator determinado, é, então, territorializado. Esse ator ao qual ele se refere, contudo, não se restringe ao Estado, podendo ser pessoas ou grupos organizados (FERNANDES, 2009; RAFFESTIN, 1993).

O território, portanto, é um espaço recortado para que nele seja exercido poder. O poder, nessa abordagem, é multidimensional: O Estado detém o poder da soberania, subjungando os seus cidadãos ao seu domínio, mas todas as relações dentro desse território são uma expressão de poder, pois ele é exercido a cada dinâmica social. São, para Raffestin, essas relações de poder que moldam os espaços e, a partir deles, criam territórios, nos quais a ação dos indivíduos se materializam (RAFFESTIN, 1993).

[Território] é um espaço onde se projetou um trabalho, seja energia e informação, e que, por consequência, revela relações marcadas pelo poder. O espaço é a 'prisão original', o território é a prisão que os homens constroem para si (RAFFESTIN, 1993, p. 144).

A contribuição de Raffestin influenciou muitos pensadores contemporâneos das questões relativas ao território, uma vez que privilegia as relações sociais na construção do espaço e a influência do território nessas mesmas relações, sendo, portanto, o território um fator ativo e dinâmico que não se resume a ser um palco neutro no qual se desenrolam uma diversidade de acontecimentos.

Certamente, o expoente brasileiro mais importante nas discussões sobre território foi o geógrafo baiano Milton Santos. Segundo sua definição mais clássica, “o território é o lugar em que desembocam todas as ações, todas as paixões, todos os poderes, todas as forças, todas as fraquezas, isto é, onde a história do homem plenamente se realiza a partir das manifestações da sua existência” (SANTOS, 2006, p. 13). Com isso, ele quer dizer que o território é uma totalidade dinâmica, que é historicamente localizada e abriga o trabalho, a residência, as trocas materiais e o exercício da vida humana em toda a sua multiplicidade e complexidade (SANTOS, 2006).

A partir de uma visão marxista, Santos pensou o território incluído no modo de produção capitalista. É impossível pensar o território separando a natureza que constitui o espaço da ação humana do trabalho e do poder. É o espaço em movimento, que só existe enquanto “território usado”, que se refere ao conjunto de sistemas naturais (o território em si) somado à identidade, ao sentimento de pertencimento que é resultado do desenvolvimento da ação humana no espaço. Segundo o autor, “as configurações territoriais são o conjunto dos sistemas naturais, herdados por uma determinada sociedade, e dos sistemas de engenharia, ou seja, objetos técnicos e culturais historicamente estabelecidos” (SANTOS, p. 248, 2006).

A contribuição de Santos não foi apenas relevante por seu caráter conceitual, mas principalmente por seu caráter metodológico e político de propor uma análise da formação brasileira a partir de seu processo de ordenamento territorial e foi fundamental para uma teoria crítica da globalização, sob o ponto de vista dos países colonizados. Nesse pano de fundo, o território é compreendido como ator e não mais repositório de ações estatais (SANTOS, 2006).

O caráter dinâmico dos territórios é reafirmado por Souza (2008), que explicita a permanência ou a periodicidade de suas configurações. Como as relações sociais, o trabalho e os símbolos estão sempre mudando, os códigos sociais e a atuação humana nos territórios também devem ser compreendidos como fluxo. Além disso, o território pode ser construído e desconstruído infinitas vezes, a depender da configuração da projeção social no espaço (SOUZA, 2008).

Na conceituação desse autor, o território é um campo de forças, uma teia de relações sociais que define um limite entre os membros da coletividade – “nós” – e os membros de outra

coletividade – “outros”. A partir dessa concepção, pode-se pensar em uma gama múltipla de territórios que existem dentro de outros territórios, os quais não necessariamente são contínuos e que são submetidos a inúmeras fontes de poder haja vista a diversidade de atores possível. O território estável e permanente, baseado na expressão espacial da ação estatal, dá lugar a territórios plurais, complexos, que se sobrepõe e se determinam e nos quais há diversos interesses de atores diferentes (SOUZA, 2008).

Nessa perspectiva, Haesbaert acrescenta que é incontornável lidar com a multiplicidade dos territórios para que possamos compreendê-lo e, assim, melhor analisá-lo ou agir sobre ele. Para ele, “devemos primeiramente distinguir os territórios de acordo com os sujeitos que os constroem, sejam eles indivíduos, grupos sociais, o Estado, empresas, instituições como a Igreja etc.” (HAESBAERT, 2008, p. 21). Ainda nesse processo, é fundamental olhar para a historicidade dos territórios, posicionando-o no tempo e no espaço (HAESBAERT, 2008).

A relevância da dimensão social dos territórios para o processo de desenvolvimento sustentável regional foi sublinhada por autores como Saquet (2010), Claval (2008) e Signoret (2011). O campo das políticas públicas se aproxima da ideia de território quando pensa o desenvolvimento endógeno, de base local, que depende de concertações, sinergias, e equilíbrios de forças políticas.

O território surge, então, como o meio de integração das ações públicas, pois considera-se que, em algum momento, todas as interferências governamentais terão efeito e serão influenciadas por ele. O caráter espacial das políticas públicas é uma realidade, principalmente quando tratamos de questões de desenvolvimento regional (SILVA, 2015, p. 403).

Ainda, do ponto de vista sociológico e político, o conceito de território depende da adesão de uma coletividade a uma identidade comum, que pode ser dada pelo reconhecimento mútuo de símbolos culturais e heranças históricas, pelo desempenhar de atividades comuns ou pelo compartilhamento de um projeto de futuro, que perpassa as atividades econômicas locais. O autor Silva (2015) atribui a Signoret (2011) a concepção de que “só existirá território se houver um projeto coletivo que agregue as pessoas em torno de um tema comum e que aumente a interdependência social” (SILVA, 2015, p.406).

Nesse trabalho, o conceito de território que será mais amplamente adotado é aquele de Richardson e Mumford (2002), que se fundamenta na ideia de infraestrutura social, sublinhando as dimensões de pessoas e de lugares que a compõe. Esse conceito engloba boa parte das ideias citadas até aqui que foram desenvolvidas por outros autores. Essa infraestrutura seria estruturada pelos serviços e acessos que existem numa porção espacial, tais como saúde,

educação, bancos, transporte, comércio, entre outros, e pelas redes sociais que formam a trama de relações nesse ambiente, que poderia ser identificada a partir da existência de grupos organizados, coletividades informais, amizades, regras e moral compartilhadas, instrumentos implícitos de controle social (RICHARDSON; MUMFORD, 2002).

Utilizando-se de estudos sobre comunidades degradadas, Richardson e Mumford (2002) apontam a infraestrutura social como uma variável de peso na gestão das vulnerabilidades territoriais. Para as autoras, a existência de uma rede sólida e eficiente de serviços e relações influencia a organização social e a capacidade de lidar com problemas complexos de uma comunidade. Quando essas redes se rompem, há grandes chances de que se crie um círculo vicioso no qual a frágil infraestrutura social prejudique os serviços existentes e dificulte a emergência de novos, bem como comprometa a qualidade das redes de relações. Por isso, pensar no território em uma perspectiva relacional da comunidade com o ambiente e dos aspectos que emergem dessa interação e é fundamental para que a ação pública seja efetiva (RICHARDSON; MUMFORD, 2002).

Essas abordagens que privilegiam a complexidade das dinâmicas territoriais começaram a ser instrumentalizadas na gestão pública sobretudo a partir dos anos 2000. Algumas experiências internacionais adotaram o território múltiplo e dinâmico como variável de seus processos de planejamento, principalmente no que se refere a políticas de desenvolvimento de zonas rurais, marcadas por territorialidades muito particulares que faziam com que políticas públicas pensadas para as cidades fossem ineficientes nesses locais. É o caso do programa Ligações entre Ações do Desenvolvimento da Economia Rural (*Leader*), que surgiu na União Europeia em 1991 e do Territórios da Cidadania, que se estabeleceu no Brasil em 2008.

Para compreender os desafios e oportunidades de mobilizar as idiossincrasias dos territórios no processo de planejamento estatal, é preciso acessar o arcabouço teórico que define o que seria planejamento territorial de fato e como ele é operacionalizado na prática pela gestão pública. Além disso, é interessante olhar para trás, na direção de experiências passadas, para constatar a efetividade e o grau de inovação que esse enfoque traz ao processo de planejamento e, em maior escala, ao processo de desenvolvimento integral e sustentável. Com esse intuito, a próxima seção tratará de concepções teóricas de planejamento territorial e como se sucederam algumas das principais experiências brasileiras que o adotaram.

1.3 O território como centralidade do planejamento estatal

O ser humano não existe a par do território. Desde os primórdios dos tempos ele modifica o espaço e é modificado por ele. Assim, nos desenvolvemos física, cognitiva e subjetivamente a partir das interações e dos estímulos vindos do meio natural ou do meio construído que nos circunda. Essa é a raiz primeira do porquê não é possível compreender fenômenos sociais em sua totalidade ou diagnosticar suas causas e consequências sem voltar-se para o território usado, adotando os termos de Milton Santos (TRICART, 1977; SANTOS, 2006).

Sabendo que o planejamento se trata de adotar um conjunto de procedimentos para criar um caminho rumo ao cenário desejado e que o território é o produto da experiência humana no espaço, o planejamento territorial é uma mudança de paradigma da gestão pública, que cria o caminho a partir de evidências das realidades locais. O planejamento territorial em políticas públicas trata-se de inverter a lógica da ação pública, que não mais atende a demandas setoriais de saúde ou educação, por exemplo, mas a demandas globais que partem de um território complexo e que nem sempre podem ser segmentadas (KOGA; NAKANO, 2006, p.6).

Segundo Bronzo (2005), a gestão do território significa que, de acordo com suas características e particularidades, muitas vezes eles devem ser objeto de políticas específicas. Para ela, a ação estatal orientada para o território e não para a abstração de um problema público é condição obrigatória para o enfrentamento da pobreza e da desigualdade. Isso porque ambos os fenômenos são heterogêneos e constituídos de estruturas próprias, de ciclos territoriais de manutenção de vulnerabilidades. Trata-se, portanto, de tornar o território critério de focalização de políticas e unidade de intervenção (BRONZO, 2005).

Pensando na concepção de infraestrutura social, agir territorialmente significa adequar oferta de serviços e acessos a demandas concretas de uma população, demandas essas que surgem a partir das relações que ela tem com o território e das dinâmicas que no território têm lugar. O Estado deve flexibilizar-se para construir um cardápio de políticas públicas que oferece opções personalizáveis de acordo com a necessidade territorial. No entanto, essa tarefa demanda custos gerenciais, políticos e financeiros relevantes, por isso, incluir o território desde a etapa de planejamento é essencial para assegurar retornos positivos e mitigar os riscos (BRONZO, 2005; CORERA, 2002).

Na prática, planejar territorialmente ocorre quando o Estado define um recorte espacial de atuação, que não necessariamente condiz com as divisões jurídicas de seu território oficial, e pensa a sua ação a partir das idiosincrasias do recorte territorial eleito e como elas pautam as

dinâmicas sociais que ali se desenrolam. A inovação dessa forma de pensar a ação pública está, sobretudo, na absorção, por parte do Estado, de características territoriais específicas, que servem de subsídio para personalizar a estratégia criada para se atingir o objetivo que se almeja de forma mais efetiva do que ocorreria se uma única intervenção fosse aplicada da mesma forma em múltiplos territórios desiguais (TRICART, 1977; KOGA; NAKANO, 2006).

O conhecimento da dinâmica natural deve ser integrado aos fatores econômicos e humanos. Para o planejamento territorial, deve-se atentar à distribuição da população, localização de infraestrutura, implantação de serviços. Muitos aspectos da gestão dos territórios podem ser empreendidos sem grandes investimentos financeiros, graças ao trabalho bem feito de técnicos. Deve-se escolher, entre as diversas maneiras possíveis, aquelas de melhor resultado e mais fácil aceitação dos interessados (TRICART, 1977, p. 75).

Pensando a política pública como solução de problemas públicos e considerando que problemas públicos podem extravasar ou ficar aquém de suas fronteiras legais ou ter determinantes e condicionantes que se encontram fora do território em que o problema se manifesta, o planejamento territorial busca construir estratégias multiescalares que elevem o grau de precisão do diagnóstico da realidade na qual se deseja intervir, se aproximando das interações e dos processos que nem sempre são visíveis quando se olha para apenas uma escala. Assim, o planejamento territorial é uma prática que se propõe a

Buscar a escala de observação adequada para a tomada dos fenômenos sobre os quais se deseja intervir. A escala deve ser vista como um recorte para a apreensão das determinações e condicionantes dos fenômenos sociais. É decisivo, analítica, teórica e politicamente, enfrentar o debate do papel das escalas espaciais para o entendimento da realidade e a construção de estratégias de desenvolvimento. A discussão escalar está afeita à possibilidade de entrever o grau de averiguação possível do real concreto (BRANDÃO, 2004, p.60).

Segundo a geógrafa Iná de Castro (2003), a escolha da escala não é uma decisão trivial pois, dependendo do nível de análise, a visualização do fenômeno social muda, podendo ser mais ou menos fragmentada, repleta de maior ou de menor sentido para o planejador. Muda também a forma como mensurá-lo e dimensioná-lo, uma vez que variáveis são incluídas ou excluídas da observação a partir da decisão tomada. É na escala que os problemas públicos se desenrolam. É a escala que permite capturar o seu sentido, ao mesmo tempo que é a ocorrência do fenômeno social que atribui sentido à escala adotada (CASTRO, 2003; SMITH, 2000).

A escala é um progenitor ativo de processos sociais específicos. De um modo tanto literal quanto metafórico, a escala contém a atividade social e, ao mesmo tempo, proporciona uma geografia já dividida em compartimentos, na qual a atividade social tem lugar. A escala demarca o sítio de disputa social, tanto o objeto quanto a resolução dessa disputa (SMITH, 2000, p.144).

A definição da escala tem importantes consequências para o resultado da intervenção do Estado. Por vezes, o território da ação possui laços de interdependência com o entorno ou são áreas submetidas a forças exógenas que precisam ser integradas na análise de uma realidade para que a política pública seja eficiente. Assim, o planejamento territorial exige um esforço de perceber onde o território recortado se insere em ambos os âmbitos estrutural e conjuntural. Não é possível, sob risco de diagnósticos errados e planos de ação ineficientes, negligenciar hierarquias objetivas e subjetivas nos territórios (TRICART, 1977).

Para operacionalizar essas estratégias de planejamento territorial, é necessário que o Estado mantenha um sistema de coleta sistemática de dados sobre o recorte territorial que elegeu como campo de ação, aplicando técnicas de georreferenciamento de indicadores e informações de forma a especializar esses dados e visualizá-los atrelados ao território, percebendo padrões e discontinuidades que poderiam estar camufladas só pela observação dos dados soltos no espaço (FONSECA, 2014).

Georreferenciar, portanto, se trata de adicionar um referencial espacial a um conjunto de informações e dados. É uma ferramenta mais utilizada no planejamento urbano do que no planejamento e no desenho de políticas públicas. Contudo, esse exercício é capaz de gerar subsídios importantes para apurar o diagnóstico da realidade e pensar como melhor intervir. Políticas públicas de regulação fundiária e rurais são aquelas que tem um histórico maior de adoção de processos de georreferenciamento, sendo que, quando falamos em políticas sociais e assistenciais, essa prática é incomum, a não ser por algumas experiências no âmbito da saúde, em especial na epidemiologia.

As novas tecnologias geográficas permitem então, um aprimoramento do planejamento e acompanhamento do uso e ocupação do solo, contribuindo para que a ciência seja cada vez mais valorizada e vital para melhora da qualidade de vida de toda a população. Através de uma visualização mais perspicaz da realidade socioespacial, é possível uma maior identificação das necessidades que a população necessita. Através das técnicas é possível então, detectar com maior rapidez e facilidade essas ausências da população, auxiliando assim no diálogo entre os diferentes atores [...] (SILVA; LIMA, 2017, p.8).

Assim, as aplicações de georreferenciamento devem constar como um instrumento estratégico no rol de ferramentas de planejamento territorial. A transformação de números e categorias padrão em representações visuais, por meio de mapas temáticos, é capaz de ampliar a compreensão de gestores públicos sobre onde e como intervir (MIRANDA et al, 2012).

Como já ficou claro, o planejamento territorial se baseia em evidências, que emergem da observação e exploração dos territórios. Nesse sentido, é importante ressaltar o peso da análise qualitativa nessa etapa de diagnóstico. Para mitigar os riscos de que políticas públicas

esbarrem em variáveis não previstas e tenham a sua eficiência comprometida, mais do que atentar para as características visíveis que formam os territórios, expressas por meio de dados e indicadores, é fundamental decifrar as relações, as determinações e os condicionantes que constituem um problema público (BRANDÃO, 2004).

Por exemplo, analisando a estratégia territorial das políticas de desenvolvimento regional brasileiras, Brandão (2004) chama a atenção para a necessidade de identificar e compreender o funcionamento dos centros de decisão e quem são e como se relacionam os atores de um território que estão envolvidos de forma direta ou indireta no fenômeno analisado. Se trata de investigar o lócus espacial no qual um fenômeno social ocorre (BRANDÃO, 2004). Ainda, Monken e Barcellos (2005), analisando as estratégias territoriais das políticas em vigilância da saúde afirmam que o planejamento territorial deve considerar

[...] os sistemas de objetos naturais e construídos pela sociedade, identificar os diversos tipos de ações no território, como são percebidos pela população, e até que ponto as regras de utilização dos recursos do território e da população promovem determinados hábitos, comportamentos e problemas de saúde, cujas características são passíveis de identificação (MONKEN; BARCELLOS, 2005, p. 902).

A etapa do diagnóstico baseado em evidências não deve contar apenas com indicadores e dados quantitativos, devendo, para ser efetivo, utilizar-se da participação social para a qualificação dos processos que emergem dos dados. Para além de uma exigência democrática legítima, esse esforço imprime maior efetividade ao diagnóstico e, conseqüentemente, ao planejamento.

A participação social é um tema clássico da ciência política. Ela se relaciona com práticas de controle social, aprofundamento democrático e gestão compartilhada de políticas públicas. No entanto, a participação no âmbito do planejamento territorial tem um caráter técnico que não se restringe apenas à democracia: processos de planejamento que considerem a perspectiva dos atores em sua concepção tendem a ser mais eficientes, uma vez que são mais aderentes ao território, respondendo mais objetivamente a demandas específicas e aproveitando melhor as oportunidades existentes (BRESSER-PEREIRA; SPINK, 1998; DAHL, 1989; PATEMAN, 1992; SANTOS, 2002).

Celso Furtado já dizia que “o desenvolvimento nacional só seria possível a partir de um processo de integração entre políticas” (FURTADO, 2003, p. 249), no sentido do aproveitamento mais racional de recursos e fatores no conjunto da economia nacional. O papel estratégico da participação social no escopo do planejamento territorial pode ser entendido, portanto, como fator de racionalização da ação estatal, que customiza as suas intervenções de forma a endereçá-las a contextos específicos (PERICO, 2009).

Não raramente a participação social, no âmbito das políticas públicas, é automaticamente usada como sinônimo de participação popular. No entanto, esse conceito também pode dialogar com os processos de articulação entre diferentes entes federativos no planejamento de intervenções territoriais, pois a governança territorial passa também pelos poderes locais. Segundo Gomes (2010), o caráter político da Administração Pública impõe elementos políticos à coordenação, além daqueles gerenciais. Sendo assim, os “conflitos de interesse, disputas de acesso, controle de recursos, barganhas clientelistas” (GOMES, 2010, p.4) interferem na gestão pública, exigindo uma engenharia institucional e práticas de concertação de interesses que sejam eficientes em desobstruir os canais para o sucesso de uma política pública: “a mistura de ambos os aspectos, técnico e político, é que permite obter congruência cognitiva e congruência operacional ao redor das políticas públicas” (GOMES, 2010, p.5).

Ainda, Soares e Machado (2018) apontam que as políticas sociais, em especial, tendem a enfrentar maiores obstáculos na arena das disputas federativas, pois impactam de forma mais direta a balança de poder local e o *status quo*. O que é necessário para ampliar a participação com entes locais, nesse caso, seria criar estratégias no campo político para que os objetivos perseguidos pelo ente gestor de uma política pública sejam assumidos pelos demais entes como objetivos regionais ou locais.

A participação social nas práticas de planejamento territorial está presente tanto na fase de diagnóstico, quando na fase construção do melhor caminho para que se alcancem os objetivos estabelecidos. O diagnóstico deve incluir instrumentos participativos de natureza consultiva, qualificando as informações que emergem dos dados quantitativos e dos mapas temáticos. Essa é uma etapa fundamental, visto que o planejamento territorial assume a complexidade dos territórios e a sua determinação nos fenômenos sociais. Trata-se de um mosaico de informações e perspectivas que, interligadas, criam uma figura um tanto mais nítida da realidade (PERICO, 2009).

Para acessar a visão dos atores locais sobre as dinâmicas de seu território, muitas ferramentas podem ser utilizadas. Processos de escutas territoriais, instâncias consultivas – físicas e virtuais –, canais de ouvidoria e agentes comunitários são alguns dos exemplos. Na análise da efetividade do planejamento territorial importa saber, contudo, o quanto a perspectiva dos sujeitos foi absorvida no planejamento (PERICO, 2009; LOTTA, 2006).

A participação popular também é importante no processo de formulação dos caminhos a se trilhar rumo ao cenário desejado. Incluir os sujeitos territoriais nessa etapa é tão relevante quanto no diagnóstico, uma vez que há uma tendência à diminuição de custos políticos e de

gestão quando os atores estão largamente incluídos no desenho da política pública. Isso ocorre, em geral, porque a adesão aos processos e procedimentos que constituem uma política pública é maior e também porque maior é a disposição das pessoas em lidar com os erros e acertos da intervenção planejada (LOTTA; FAVARETO, 2016).

Dado que o diagnóstico e a participação social se conjugam para formar o quadro da realidade do território que se deseja intervir, o passo seguinte é, de fato, traçar o melhor caminho para atingir os objetivos estabelecidos. Para isso, o planejamento territorial inclui em seu repertório de práticas a intersectorialidade. Esses dois paradigmas, um de planejamento e o outro de implementação e gestão de políticas públicas coordenadas, dialogam na medida em que o território é a centralidade desse processo, é o fio condutor que une todas as lógicas de ação do Estado. Sendo, portanto, o território a fator permanente do processo, diferentes políticas devem se articular e se encontrar nele, de modo que todas as dimensões da realidade complexa sejam impactadas por intervenções igualmente multidimensionais. O que é comum às diferentes intervenções estatais é a aderência que elas devem ter ao recorte territorial adotado, superando lógicas setoriais (MAGALHÃES, 2004).

Nesse sentido, cabe pontuar aqui o conceito objetivo de intersectorialidade, que, em Menicucci (2002) é definido como

A intersectorialidade significa uma nova maneira de abordar os problemas sociais, enxergando o cidadão em sua totalidade e estabelecendo uma nova lógica para a gestão da cidade, superando a forma segmentada e desarticulada como em geral são executadas as diversas ações públicas encapsuladas nos vários nichos setoriais que se sobrepõem às subdivisões profissionais ou disciplinares. Significa tanto um esforço de síntese de conhecimentos como de articulação de práticas, buscando unificar o modo de produção de conhecimento e as estratégias de ação tendo como meta a inclusão social. [...] articulação de saberes e experiências com vistas ao planejamento, para a realização e a avaliação de políticas, programas e projetos, com o objetivo de alcançar resultados sinérgicos em situações complexas (MENICUCCI, 2002, p.11).

Utilizando-se outra definição para enriquecer o conceito, Cunill Grau (2005) afirma que intersectorialidade é a sinergia de diferentes setores temáticos para a construção de soluções para problemas públicos. É uma abordagem complexa para tratar de fenômenos que são múltiplos e multidimensionais. A integração entre diferentes políticas deve ser horizontal para que a intersectorialidade seja efetiva. Caso contrário, o que ocorre é a justaposição de intervenções setoriais (LOTTA; FAVARETO, 2016).

Retomando Richardson e Mumford (2002), sobre a importância do enfoque territorial na solução da pobreza extrema e das desigualdades, Bronzo (2010) afirma pontualmente que a intersectorialidade, que emerge dessa perspectiva, é igualmente relevante para esse objetivo,

uma vez que políticas que integram diferentes dimensões do problema em seu desenho podem funcionar de contrapeso da multidimensionalidade do problema. Para a autora, “a intersectorialidade é uma decorrência lógica da concepção da pobreza como fenômeno multidimensional” (BRONZO, 2010, p.127).

Ainda, a intersectorialidade deve ser planejada com o objetivo de criar uma sinergia de intervenções que possibilitem o processo de inclusão dos cidadãos, o que pode ser entendido como o oposto automático do processo de exclusão. Quando falamos, sobretudo, de políticas sociais, deve-se considerar as desigualdades acumuladas no processo histórico brasileiro e aquelas intrínsecas ao modo de produção capitalista. Isso significa dizer, que as desigualdades estão postas, ao mesmo tempo que se reproduzem e se aprofundam a todo o momento. Se o enfoque da política pública for acabar com os condicionantes da exclusão, corre-se o risco de que outros novos sejam criados, dada à natureza da organização social brasileira e capitalista. Assim, a intersectorialidade deve se submeter a uma estratégia que conheça as causas e os processos de inclusão para além daqueles referentes à exclusão. Parte dessa estratégia passa por entender o público-alvo, localizado no recorte territorial, como sujeito com capacidade e o território como berço de potencialidade que devem ser estimuladas. (MAGALHÃES, 2004).

A partir desse viés, Magalhães (2004) propõe pensar em intersectorialidade ampla e intersectorialidade restrita. A primeira prevê a ampliação do público-alvo, selecionando algumas dimensões da vulnerabilidade para o tratamento. A segunda, por sua vez, restringe o público-alvo, mas aumenta as dimensões do problema a serem tratadas. A intersectorialidade restrita tende a ter resultados mais rápidos, dado a menor cobertura, mas os custos são mais altos, devido à complexidade de agir sobre muitas dimensões de um fenômeno (MAGALHÃES, 2004).

De acordo com Bronzo (2010), quando se fala de intersectorialidade e inclusão no Brasil deve-se ter em mente o conteúdo estrutural dos processos de exclusão. Considerando esse nível de análise, sem, contudo, deixar-se congelar pela imensidão dos processos que geram pobreza e desigualdades, as políticas públicas que objetivam a inclusão não são efetivas se estiverem limitadas a práticas sociais e assistenciais, embora elas tenham sua importância reconhecida. A intersectorialidade se trata de orientar a ação pública para todo o território, entendendo que essa categoria inclui pessoas, espaço e as interações entre esses fatores, o que afasta, por consequência, uma lógica que privilegia a ação voltada ao beneficiário vulnerável (BRONZO, 2010).

Algumas pesquisas também apontam para o papel das burocracias na geração de intersectorialidade. De um lado, o forte corporativismo de algumas classes profissionais,

marcadas por identidades profissionais bem definidas e valores compartilhados, pode ser um obstáculo no processo de alinhamento e coordenação entre burocracias distintas, justamente por haver uma certa rigidez de culturas e procedimentos. De outro, o chamado ativismo burocrático, atitude de engajamento e autonomia de funcionários do Estado, que muitas vezes extravasam os contextos institucionais estabelecidos, é um fator determinante que influencia o processo de implementação de políticas públicas, contribuindo para maior ou menor intersectorialidade (BICHIR; CANATO, 2019).

A intersectorialidade no escopo do planejamento territorial é do tipo restrita, uma vez que o público-alvo se limita ao recorte escolhido como o lócus de ação estatal. Para isso, a gestão pública é uma peça-chave, visto que, embora se restrinja o público, as dimensões do problema que se deseja sanar se ampliam, exigindo ferramentas e instâncias institucionais sólidas que criem um ambiente propício para a coordenação entre políticas e setores. Por outro lado, como as políticas implementadas são específicas a um território, apoiadas em diagnóstico territoriais, o que pode diminuir os custos políticos das ações, conferindo importante espaço de autonomia para corpos técnico-burocráticos, os quais comumente assumem grande parte da responsabilidade na formulação e implementação de ações intersectoriais (MAGALHÃES, 2004; LOTTA; FAVARETO, 2016).

A intersectorialidade não é uma abordagem inerente ou específica do planejamento ou da etapa de formulação de políticas públicas. Ela pode ser mobilizada na fase de implementação, execução, monitoramento, definição de metas, avaliação e controle da política. A inovação do planejamento territorial está em pensar a estratégia de ação necessariamente de forma complexa e, por isso, múltipla, uma vez que complexa também é a realidade que ele busca apreender. O recorte territorial é a constante que abriga toda a transitoriedade das interações entre todas as demais variáveis que estão envolvidas no fenômeno social sobre o qual uma política pública se debruça. Sendo assim, a vantagem de planejar de forma intersectorial é que a complementariedade de ações é parte da intervenção criada desde o seu desenho, diminuindo custos administrativos e financeiros envolvidos no esforço de integrar políticas já existentes (LOTTA; FAVARETO, 2016).

Quanto mais cedo, no ciclo de uma política pública, a intersectorialidade foi incluída, mais efetiva tende a ser a sua aplicação e mais positivos serão os seus resultados. Do planejamento ao monitoramento, a integração de diferentes setores em torno da resolução de um problema complexo deve ser integral. Essa integração pode se constituir a partir de critérios territoriais, a partir de eixos temáticos (exclusão, imigração), de faixas de idade ou de determinados públicos (LOTTA; FAVARETO, 2016).

Para isso, a abordagem intersetorial exige um novo paradigma na gestão pública, que privilegie o pensamento holístico sobre a realidade concreta. Esse processo envolve mudanças de culturas organizacionais e de estruturas administrativas. A intersetorialidade se justifica tanto no aspecto da justiça social quanto da técnica, como afirma Bronzo (2010)

A intersetorialidade responderia assim não somente a um requisito de ordem substantiva, relativo à natureza da pobreza, mas estaria também articulada a uma exigência no âmbito técnico e institucional, como estratégia adequada ao aumento da eficácia das políticas e como resposta aos desafios colocados para as políticas de proteção social, em especial as de combate à pobreza. A maior eficácia deste instrumento reside na sua capacidade de ser mais aderente e responsivo quanto às demandas e necessidades identificadas. Programas e ações centradas nas necessidades das famílias, indivíduos e grupos supõem e requerem, para sua operacionalização, uma gestão que supere a fragmentação (BRONZO, 2010, p. 128).

Portanto, o planejamento territorial dialoga com a perspectiva de totalidade da questão social. Sua característica fundamental é a definição de um recorte espacial para a ação do Estado, priorizando algumas áreas de acordo com os critérios alinhados aos objetivos que se deseja alcançar. O diagnóstico baseado em evidências territoriais, a participação social e a intersetorialidade são as ferramentas que, quando coordenadas, permitem à gestão pública se aproximar dos territórios, desvendando parte de sua complexidade, e, conseqüentemente, aumentando a sua capacidade de resposta. No Brasil, algumas políticas já flertaram com essa perspectiva de forma mais ou menos eficiente. É o que veremos na próxima seção.

1.4 Planejamento Territorial no Brasil

Esta seção tratará brevemente da experiência brasileira de planejamento territorial. A fim de não ser exaustiva e, no entanto, não perder poder explicativo, abordaremos três políticas específicas que podem ser grandes marcos da atuação territorial do Estado brasileiro nas últimas décadas: as superintendências de desenvolvimento regional, a estratégia de saúde da família e os territórios de cidadania. Esses casos foram selecionados em meio a outros de igual valor analítico porque considerou-se que, juntos, eram capazes de criar um panorama do planejamento territorial no Brasil que conjugasse elementos históricos e temáticas clássicas à experiência brasileira, como são a saúde e o desenvolvimento rural. Espera-se com isso compreender, em linhas gerais, como o Estado brasileiro mobilizou a ideia de território e quais são as fragilidades e os desafios que encontrou nesse caminho.

No Brasil, o planejamento territorial é esboçado ou, ao menos, anunciado no discurso de forma mais enfática, a partir dos anos 1960, principalmente a partir do ciclo de presidentes militares. A Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e a Superintendência

de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), criadas respectivamente em 1959 e 1960, durante o governo de Juscelino Kubitschek, e ampliadas no regime militar, são consideradas marcos de uma estratégia de desenvolvimento nacional que particularizasse regiões específicas do país (COSTA, 2016).

A criação de ambas as superintendências decorreu do diagnóstico da profunda desigualdade econômica e social que havia entre as regiões brasileiras, explicadas a partir dos ciclos econômicos que formaram a economia do país e sua distribuição espacial. Esse período também responde pela emergência da dimensão macrorregional da abordagem estruturalista do subdesenvolvimento latino-americano, que, no caso brasileiro, enfatizou a subordinação das economias arcaicas do Norte e do Nordeste em relação às economias dinâmicas do Centro-Sul do país. Contudo, embora esse diagnóstico fosse verdadeiro, ele foi superficial. A dimensão econômica da desigualdade foi privilegiada e grandes frações territoriais, as regiões, foram instrumentalizadas como blocos homogêneos. Em parte, essa defasagem analítica se explica pela escassez de instrumentos modernos de planejamento, pela inexistência de burocracias técnicas em grande escala e pela rejeição de práticas participativas que ampliassem as fronteiras da compreensão sobre fenômenos sociais, limitada em casos de diagnósticos tradicionais (COSTA, 2016).

Assim, o processo de planejamento territorial da Sudene e da Sudam já é questionável. Para completar, o desenho da estratégia de ação se limitou ao âmbito econômico, o que significa dizer que o cenário futuro desejado apontava menos para o fim das desigualdades regionais e mais para a dinamização da economia nacional via integração das regiões mais pobres na produção de riquezas. Tanto a Sudene como a Sudam adotaram, em suas estratégias de desenvolvimento regional, a concessão de incentivos fiscais para a atração de investimento (LEÓN et al., 2015).¹ Sobre a Sudene, Costa (2016) afirma que,

Ainda que na sua concepção a Sudene agrupasse o sentido de desenvolvimento econômico e social – a partir de uma base teórica que apontava o desenvolvimento

¹ A Sudene é fruto do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), cujo relatório dos debates afirmou que o crescimento econômico brasileiro dos anos 1950 foi desigual, beneficiando as regiões industrializadas (Centro-Sul) e reafirmando a vocação agro exportadora do Nordeste. Para impactar esse quadro, o GTDN construiu um plano de ação amplo, que incluía articulação da oferta de empregos a massa populacional da região, a formação de capitais oriundos de outros setores econômicos, promoção da indústria, modernização da agricultura, novas estratégias de abastecimento da demanda dos centros urbanos, articulação com elites interessadas em um projeto de modernização do Nordeste, entre outros. No entanto, vários desafios institucionais e políticos surgiram na trajetória de atuação da Sudene, impedindo o sucesso dessas iniciativas com impacto mais estrutural na região. Diante desse cenário, a política de incentivos fiscais se sobressaiu e acabou por ganhar grande notoriedade, mas não que fosse a base da estratégia inicial criada pelo GTDN.

Para mais, ver: GTDN. Uma política de Desenvolvimento para o Nordeste. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 28, n. 4, 1997.

econômico (agrupado na ideia força de industrialização) como indutor do desenvolvimento social, que se faria por meio da necessária ampliação do mercado consumidor que, por sua vez, só se efetivaria com melhor distribuição de renda, conforme a teorização da Cepal indicava –, na prática, a atuação do órgão, em consonância com as diretrizes econômicas do Estado nacional, voltou-se ao econômico, num processo de luta pela hegemonia nacional da classe burguesa industrial (p. 24).

A Sudam, em especial, tinha um caráter estratégico importante para os governos militares, pois a Amazônia e seu entorno se constituía como um entreposto relevante para a atuação fronteiriça do exército brasileiro. Assim, o planejamento no âmbito dessa superintendência se subordinava a objetivos estabelecidos pelo governo central, menos aderente a demandas territoriais (LÉON et al., 2015).

Instituição burocrática em função dos interesses do governo cuja estratégia política era a negociação isolada com os estados e não precisamente o planejamento regional e que de maneira específica para a região tinha como principal interesse a manutenção da soberania. Isto fez que aspectos como as reformas sociais, a reforma agrária e uma melhor distribuição de renda, não fossem compreendidas e atendidas no processo de planejamento da SUDAM (LÉON et al., 2015, p.6).

Portanto, as experiências da Sudene e da Sudam no momento de sua criação e nas décadas posteriores, embora importantes, não fortaleceram mecanismos de planejamento territorial de fato. Os territórios regionais foram incluídos no processo de planejamento de forma passiva, como meros repositórios de investimentos, nos quais os problemas sociais se distribuía de forma semelhante. A grande relevância da atuação dessas superintendências parece ser mais o olhar central para o interior e para áreas mais vulneráveis do país do que, de fato, uma estratégia efetiva de territorialização de políticas públicas (COSTA, 2016).

Nos anos 1990, dado o contexto de crise fiscal e de reorientação neoliberal, a Sudene e a Sudam sofrem uma reorientação de suas atuações no âmbito regional. A nova abordagem passa a ser aproveitar as vantagens comparativas desses territórios, a fim de que participassem de forma mais ativa no mercado global. Se nos anos 1960 e 1970 o papel dessas superintendências já se afastava do planejamento territorial efetivo, nesse momento, o diagnóstico das graves desigualdades regionais brasileiras foi posto em segundo lugar, frente ao objetivo de crescimento econômico nacional (COSTA, 2016; LÉON et al., 2015).

A Sudene e a Sudam fortaleceram o caráter regional das discussões sobre desenvolvimento nacional e crescimento econômico, chamando a atenção para a distribuição espacial desigual das estruturas produtivas e dos mercados de consumo brasileiros, sem, contudo, se fazerem permeáveis aos problemas coletivos que vinham de seus territórios e às multiplicidades e às idiosincrasias que constituíam as desigualdades regionais. Por isso, falar

de planejamento territorial efetivo, nos termos que esse trabalho o conceitua, no escopo dessas superintendências não se mostra integralmente verdadeiro.

Outro marco importante do desenvolvimento do planejamento territorial no Brasil foi a política de saúde que se estabeleceu a partir da criação do Sistema Único de Saúde (SUS). Em 1988, o SUS é previsto na Constituição e em 1990, a partir da Lei Orgânica de Saúde (LOS), seus princípios e diretrizes são sancionados. De modo geral, assegura-se o direito à saúde universal, sem diferenças de atendimento de nenhuma espécie, a partir de um sistema organizado pelo Estado, que seja descentralizado, ou seja, gerido pelos três entes, com ênfase na municipalização das ações, de modo a aproximar a administração dos territórios. Também é instituída uma hierarquia no sistema, privilegiando a atenção básica e deslocando o foco para a prevenção (BRASIL, 1990).

Essa evolução do sistema de saúde permite perceber como a esfera local foi ganhando importância no desenho das políticas públicas. Esse aspecto fica claro quando, na LOS, são criados os chamados Sistemas Locais de Saúde (SILOS), que territorializavam as políticas a partir de distritos sanitários, visando reorganizar a gestão da saúde em convergência com a concepção de desenvolvimento local (LOTTA, 2006).

O Programa de Saúde da Família foi criado em 1994 como um conjunto de medidas que representavam a estratégia concreta de territorialização das políticas de atenção básica a partir do mapa dos SILOS. Ele consistia, inicialmente, em ações de promoção e prevenção à saúde, focando em três esferas: indivíduo, família e comunidade. O seu objetivo primeiro era reorganizar a prática antes assistencial em novas bases, orientadas para um tratamento integral que extrapola a lógica curativa (LOTTA, 2006).

A grande estratégia de territorialização por trás do Programa de Saúde da Família foi a criação de Agentes Comunitários de Saúde, que eram pessoas da própria comunidade, maior de 18 anos, que soubessem ler e escrever e que residissem no território há pelo menos dois anos corridos. Os selecionados passavam por um processo de capacitação, promovida pelo município em questão e sob orientação dos profissionais de saúde da unidade de saúde local. Depois de capacitados, cabia a eles visitar regularmente os domicílios, cadastrar as famílias, mapear os territórios e disseminar informações e conhecimentos sobre hábitos preventivos e cuidados com saúde. Os Agentes também ficavam encarregados de mobilizar a população local em campanhas e estratégias de saúde (LOTTA, 2006).

No entanto, esses não eram os únicos profissionais que formavam as equipes de saúde na família. Para além de 4 agentes, cada equipe era formada por, no mínimo, um médico generalista, um enfermeiro, um técnico em enfermagem e também um dentista. Cada uma

dessas equipes multiprofissionais ficava responsável por, no máximo, 4.000 pessoas ou cerca de 600 a 800 famílias, concentradas nos distritos sanitários. A inovação desse modelo está em aproximar a política pública do usuário, transformando cidadãos locais em implementadores de nível de rua, acessando, assim, conhecimentos advindos da experiência dos próprios agentes e ampliando a compreensão do contexto que gerava doença e como melhor abordar os riscos (BRASIL, 2018; SENNA, 2002).

A territorialização foi adotada pelo Programa de Saúde da Família a partir da racionalização da política pública e aumento da eficiência da implementação das ações, de modo a garantir a equidade e qualidade de atendimento e viabilizar a construção de uma lógica preventiva e não mais curativa. O território, classificado em distritos sanitários, passa a ser a unidade de planejamento e a família torna-se o núcleo das ações. O que está por trás dessa inovação no desenho da política é o diagnóstico de que os riscos à saúde estão diretamente relacionados ao contexto social do entorno e das condições da família. Assim, políticas locais que consideram a integralidade do contexto de vida dos cidadãos alvo se tornam a estratégia mais promissora (SENNA, 2002).

Mais que uma delimitação geográfica, é nesse espaço que se constroem as relações intra e extrafamiliares e onde se desenvolve a luta pela melhoria das condições de vida – permitindo ainda uma compreensão ampliada do processo saúde/doença e, portanto, da necessidade de intervenções de maior impacto e significação social. As ações sobre esse espaço representam desafios a um olhar técnico e político mais ousado, que rompa os muros das unidades de saúde e enraíze-se para o meio onde as pessoas vivem, trabalham e se relacionam (BRASIL, 1997 *apud* LOTTA, 2006, p.63).

A governança do Programa Saúde na Família é compartilhada entre os burocratas no Ministério da Saúde, os implementadores, os Conselhos Municipais de Saúde e as Organizações Sociais de Saúde. A territorialização aparece aqui como uma estratégia que vai além do planejamento, transbordando também para o controle e avaliação da política pública. Os municípios, por serem os entes mais próximos dos usuários da política, detinham a primazia na fiscalização da cobertura e da qualidade do Programa (LOTTA, 2006).

A coordenação no âmbito dos entes federados também foi outro grande desafio do Programa, uma vez que os serviços de baixa complexidade estão sob a responsabilidade constitucional do município, mas a política era federal e contava com participação crescente dos estados. A coordenação federativa, tanto ou mais que a coordenação setorial, é uma dimensão importante para a exequibilidade das políticas públicas e nem sempre ocorre de maneira fluida e organizada (LOTTA, 2006).

Em 1998, o Ministério da Saúde também criou o Sistema de Informação de Atenção Básica, o SIAB. Ele era uma forma de gerenciar os SILOS a partir de dados, relativos a micro-

áreas dos territórios alvo, fornecidos pelas equipes de saúde na família. Tal iniciativa contribuiu com a agilidade no registro de informações e avaliação imediata das ações, subsidiando possíveis tomadas de decisão.

Portanto, o planejamento territorial da Estratégia de Saúde na Família foi efetivo na medida em que a etapa de diagnóstico dos fenômenos sociais partiu de bases territoriais, com a utilização de sistemas de georreferenciamento de dados por distritos, e contou com a participação popular para a qualificação desse diagnóstico. Não é por acaso que essa política pública figura entre as principais referências de territorialização do planejamento no Brasil.

No que se refere aos resultados alcançados por essa política desde a sua criação, três aspectos emergem com grande relevância: altas taxas de adesão local à política pública, dupla legitimidade conquistada pelos Agentes Comunitários e aproximação do Estado e do território. Com o desenvolvimento da política, os Agentes desempenharam um papel de mediador entre a política social e os objetivos das próprias comunidades. Mais do que construir elos entre poder público e realidades locais, esses profissionais eram a própria ponte em si, ganhando a confiança dos moradores dos territórios em que atuavam, ao mesmo tempo que eram legitimados pelo Estado como profissionais capacitados. Assim, conquistaram legitimidade no âmbito local e no burocrático, tendo um trânsito fluido entre essas duas esferas (LOTTA, 2006).

O conhecimento da realidade local e o compartilhamento de símbolos, códigos de comportamento e de linguagem resultou numa capacidade mobilizadora dos Agentes, o que se expressa nas altas taxas de participação dos moradores das comunidades nas ações organizadas pelo Programa Saúde na Família. Do mesmo modo, essa aproximação qualificava ainda mais esses profissionais para entender o contexto local e transmitir informações estratégicas para os outros profissionais de saúde, contribuindo para que o Estado chegasse de forma efetiva e integrada nesses locais (LOTTA, 2006).

Em termos de metas, o objetivo inicial da política que consistia em reorganizar e reorientar as práticas de saúde pública no nível local, priorizando a saúde básica com foco na prevenção, foi atingido. A queda na mortalidade infantil e a diminuição de doenças derivadas de maus hábitos de higiene e desconhecimento são indicadores que expressam esse resultado. O planejamento territorial logrou construir um caminho efetivo até o cenário desejado (MACINKO; MENDONÇA, 2018).

Enfim, o último e talvez mais citado caso de planejamento territorial brasileiro é a política denominada Programa Territórios da Cidadania (TC), implementada em 2008 pelo governo federal, em parceria com os governos estaduais e municipais. Tal política configurava-

se como uma estratégia de desenvolvimento territorial que se propunha territorializada (BRASIL, 2008).

Em seu documento constitutivo, o Programa afirmava que os territórios da cidadania, inicialmente em número de 60, eram

Conjuntos de municípios unidos pelas mesmas características econômicas e ambientais que tenham identidade e coesão social, cultural e geográfica. Maiores que o município e menores que o estado, os territórios conseguem demonstrar, de uma forma mais nítida, a realidade dos grupos sociais, das atividades econômicas e das instituições de cada localidade, o que facilita o planejamento de ações governamentais para o desenvolvimento dessas regiões (BRASIL, 2008, p.2).

Nesses termos, o Programa já inovou ao estabelecer uma escala espacial de atuação não tradicional, definindo o recorte territorial a partir do compartilhamento de problemas públicos e de características comuns a mais de um município. O planejamento territorial foi objetivamente citado como instrumento de consecução dos objetivos do Programa.

O Territórios da Cidadania tem como objetivo promover e acelerar a superação da pobreza e das desigualdades sociais no meio rural e urbano, inclusive as de gênero, raça e etnia, integração de políticas públicas a partir de planejamento territorial, ampliação dos mecanismos de participação social na gestão das políticas públicas, da oferta e universalização de programas básicos de cidadania, - inclusão produtiva das populações pobres e segmentos sociais mais desiguais, tais como trabalhadoras rurais, quilombolas e indígenas (FUNDAÇÃO BIBLIOTECA NACIONAL, 2012, p.1).

Na prática, os Territórios da Cidadania eram áreas rurais, com um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) baixo, concentração de assentamentos de agricultura familiar, presença de povos indígenas e quilombolas, baixo dinamismo econômico e grande concentração de beneficiários do Bolsa-Família. Esses territórios estavam distribuídos por todo o país, totalizando 120 ao final de 2009 (BRASIL, 2008).

A materialização do TC ocorria por meio da implementação de ações previamente elaboradas pelo executivo federal, sob a perspectiva de mitigar as externalidades negativas dos projetos de desenvolvimento adotados pelo Brasil anteriormente, os quais deixaram como herança altos níveis de vulnerabilidade social e fragilidade econômica, sobretudo em zonas rurais. Novamente, a territorialização emergia da constatação sobre a insustentabilidade de pensar o desenvolvimento em termos de produtividade econômica, sem atacar os gargalos que se distribuíam de forma heterogênea entre os territórios brasileiros (SOUZA; MEDEIROS, 2016)

Tanto o aspecto da participação social, quanto o da intersetorialidade estavam previstos no Programa. Em seu desenho, o TC contava com colegiados territoriais e instância de participação, na qual esses representantes locais poderiam debater com membros do governo as ações a serem implementadas em seu território. Essas ações, entretanto, advinham de uma

matriz de ações já pré-elaborada pelo Governo Federal e apresentada aos entes subnacionais. Esse colegiado analisava esse “cardápio” de propostas, debatia e propunha suas demandas, chegando, ao final desse processo de mediação e disputa de interesses, em um plano de ações integradas para o território (BRASIL, 2008).

Em cada território, um conselho territorial composto pelas três esferas governamentais e pela sociedade determinará o plano de desenvolvimento territorial e uma agenda pactuada de ações. Portanto, a perspectiva é combinar diferentes ações para reduzir as desigualdades sociais e promover um desenvolvimento mais equânime e inclusivo (CORRÊA, 2009, p. 31).

Do ponto de vista do planejamento territorial, essas instâncias participativas são relevantes na aderência das intervenções estatais à realidade territorial. Contudo, a participação é restrita, visto que os planos de ação advêm de um pacote de ações já pré-determinado pelo governo federal, sem contar com um diagnóstico sólido e comprometido com as demandas locais. De acordo com Lopes (2010), o que ocorria era a centralização de ações e financiamento de projetos do setor primário, afastando-se da concepção de ações multisetoriais e não rompendo com o ciclo de reproduções de vulnerabilidades nesses territórios. As áreas eleitas como territórios da cidadania eram tomadas como passivas, recebendo investimentos que geravam resultados positivos internamente, mas não rompiam a estrutura das desigualdades regionais (LOPES, 2010)

No que se refere especificamente a intersetorialidade, o TC abarcou 180 ações articuladas em 22 ministérios e implementadas a partir de parcerias com governos estaduais e municipais. A intersetorialidade se organizava em torno de três grandes eixos que se desdobravam em grupos de ação, sendo eles: (i) apoio às atividades produtivas; (ii) cidadania e direitos; (iii) infraestrutura. Os grupos de ação somavam um total de 7 (sete): (i) organização sustentável da produção; (ii) ações fundiárias; (iii) educação e cultura; (iv) direitos e desenvolvimento social; (v) saúde, saneamento e acesso à água; (vi) apoio à gestão territorial; (vii) infraestrutura (CORRÊA, 2009).

O grande desafio do TC foi, de fato, a lógica de planejamento por trás da definição do recorte territorial. A identificação dos territórios de ação, de modo que considerassem a coesão social e territorial foi, em certa medida, frágil, visto que os municípios alvo foram eleitos a partir do Índice de Desenvolvimento Rural, calculado a partir de dados da população rural, renda rural e condições de vida das famílias rurais. Dependendo dos resultados, esses municípios eram classificados em pertencentes ou não pertencentes aos territórios da cidadania. O resultado da territorialização baseada nesse tipo de classificação foi a inclusão de territórios muito diferentes entre si em termos de dinâmicas econômicas, demografia, índices

educacionais, acesso a serviços públicos, condições ambientais, entre outros (CORRÊA, 2009). De acordo, com Corrêa (2009),

Ainda que as propostas sejam efetuadas coletivamente, o direcionamento das mesmas se dirigirá a espaços específicos, podendo beneficiar ou relegar determinados municípios. Diferenças muito expressivas podem gerar capacidades distintas de fazer valer os anseios de cada um dos participantes. Ademais, condições díspares podem gerar capacidades maiores ou menores de lidar com os recursos. Pode ocorrer de os municípios mais pobres continuarem mais relegados, sendo importante que as estatísticas dos territórios especifiquem para quais municípios estão se dirigindo os recursos a fim de que se possa ter transparência quanto a esta questão (p.35).

Essas três experiências brasileiras de planejamento territorial apontam para algumas oportunidades e para alguns desafios a serem enfrentados para a consolidação dessa abordagem na gestão pública. Em comum, os três casos referem-se a políticas federais que, embora contassem com a articulação interfederativa, foram caracterizadas por grande centralismo nas decisões. As superintendências de desenvolvimento foram importantes por serem o primeiro grande passo no caminho de pensar as desigualdades regionais brasileiras, percebendo a importância do fator espacial para o processo de desenvolvimento nacional.

A política de saúde na família foi extremamente bem-sucedida, sobretudo, no quesito da participação social, mobilizando agentes locais na própria implementação das ações e aproximando o Estado das realidades locais, de modo que se tornasse mais permeável aos territórios. Por fim, o Programa Territórios da Cidadania, teve na tentativa de intersetorialidade a sua maior força, criando uma estrutura de eixos temáticos que articulavam ações diversas de acordo com a situação dos territórios. Apesar de sua implementação frágil, a criação de um modelo organizativo que proporcionasse a ação intersetorial foi uma inovação.

Não obstante, nenhuma dessas experiências pode ser considerada um sucesso pleno no que diz respeito ao planejamento territorial, seja por instrumentos de diagnóstico territoriais inconsistentes com esse paradigma, pela lacuna qualitativa no processo de apreensão das realidades locais, pela dificuldade de articulação entre os diferentes setores de política pública, pela falta de metodologias de interlocução com grupos de interesse locais na construção e implementação das ações ou pela frágil adoção do conceito de territórios na prática da execução das ações.

De acordo com Favareto (2010), no âmbito das políticas territoriais brasileiras, é comum o processo de inovação por adição, que se constitui pela utilização do adjetivo “territorial” sem fundamentação prática no planejamento e na execução da política pública. Para o autor, ocorre frequentemente a justaposição de políticas públicas setoriais e não a efetiva

integração. Além disso, o território é mobilizado como um ator passivo, um repositório inerte de investimentos.

Como consequência, essa fragilidade observada tanto na dupla integração desejada como na articulação territorial é algo que resulta em perda de eficiência dos investimentos e em comprometimento dos resultados. Esses limites se devem, em grande medida, ao peso da cultura setorial que permeia os gestores e o comportamento das forças sociais, associado a uma cultura institucional de privilégio dos resultados alcançáveis em curto prazo (LOTTA; FAVARETO, 2016, p.50).

Portanto, os desafios para a adoção integral dessa abordagem na gestão pública brasileira se referem à incorporação de toda a diversidade territorial no diagnóstico, à participação de setores representativos dos múltiplos segmentos da sociedade e ao aprimoramento de instrumentos e procedimentos territoriais (FAVARETO, 2010).

Essa visão crítica das experiências de planejamento territorial no Brasil não quer dizer, contudo, que elas não tiveram valor. Embora tenham apresentado certas fragilidades, elas emergiram da constatação de que a formulação e gestão tradicional das políticas públicas não estavam diminuindo os padrões históricos de desigualdades e nem revertendo, de forma duradoura, quadros e vulnerabilidades. O interesse pelo enfoque territorial demonstra um amadurecimento do diagnóstico sobre os gargalos brasileiros, que não se restringem aos aspectos econômicos. O território passa a ser compreendido como oportunidade de soluções inovadoras a políticas setoriais. Ainda, esse enfoque pode criar caminhos de mitigar falhas distributivas e limitar comportamentos oportunistas em detrimento da coletividade que constitui um território (FAVARETO, 2010).

2 NOTAS SOBRE DESENVOLVIMENTO LOCAL

2.1 Breve Evolução da Abordagem

A ideia de planejamento territorial não pode ser apartada das discussões sobre desenvolvimento local. Os dois campos de estudos caminham juntos, uma vez que o planejamento territorial responde pelo método, enquanto o desenvolvimento constitui o objetivo. Nessa relação, o território é o objeto, não como palco, mas como ator. Por isso, essa seção buscará, brevemente, ressaltar algumas considerações sobre teorias de desenvolvimento local que ajudarão a entender o percurso do planejamento, tanto do ponto de vista normativo, quando do ponto de vista empírico. Não se pretende fazer uma revisão bibliográfica, muito menos um estado da arte desse campo. O intuito aqui é sublinhar as ideias que orientam a bússola do planejamento territorial, esse sim, o nosso objeto de análise.

Tendo explicado o nosso objetivo, é fundamental começar a discussão sobre desenvolvimento local afirmando que não há um corpo teórico unitário amplamente aceito que responda por esse conceito e por suas estratégias. Quando falamos de desenvolvimento local ou desenvolvimento territorial, é mais adequado pensar em uma abordagem territorial, conforme sugere Arilson Favareto (2010):

Há, portanto, uma abordagem territorial expressa, sobretudo, no tratamento de um nível específico da realidade e na operacionalização de algumas instâncias empíricas fundamentais. Porém, apesar da profusão de estudos com esse enfoque, não há propriamente uma teoria do desenvolvimento territorial (p.25).

Alguns estudos que adotaram essa perspectiva associaram características morfológicas de determinados territórios aos processos econômicos que ali aconteciam. É o exemplo de Arnaldo Bagnasco, que em 1977, em sua obra *“La problemática territoriale dello sviluppo italiano”*, relacionou a presença de um número significativo de pequenas e médias empresas em regiões italianas à existência de associações familiares fortes no território de produção. A base familiar presente nesses locais criava uma estrutura que incentivava a colaboração, a participação e a troca de conhecimentos locais. A atividade econômica estava inteiramente integrada com o tecido de relações sociais que existia no território, retratando a conjugação de capital social e espaço (ABRAMOVAY, 2000; FAVARETO, 2010).

A articulação entre características do território, que vão desde aspectos morfológicos até um emaranhado de instituições e redes sociais, com os processos econômicos ali estabelecidos, tentou dar conta de explicar performances diferenciadas de economias rurais que apresentavam os mesmos fatores objetivos. Essa foi uma alternativa às análises que focavam em variáveis individuais que não lograram sucesso na explicação de como economias de

localidades com baixa densidade populacional e distante de recursos naturais foram bem-sucedidas em gerar empregos e criar renda, enquanto outras, dotadas de mais vantagens comparativas não apresentaram desempenho tão positivo (FAVARETO, 2010).²

Nesse estudo, as hipóteses que se comprovaram como mais aderentes à realidade eram aquelas que pensavam a partir dos fatores de proximidades, identificando a disponibilidade de infraestrutura, PIB per capita, nível de investimento, associativismo e cultura como variável correlacionadas aos processos econômicos. Nesse sentido, dividiu-se esses fatores em não-tangíveis (*soft factors*) e tangíveis (*hard factors*). Na primeira categoria estão as instituições presentes no território, as redes sociais entre a comunidade, o nível de bem-estar, laços culturais e identificação com o território em um âmbito mais subjetivo. Já os aspectos tangíveis seriam aqueles diretamente envolvidos na produção de riqueza, como disponibilidade de terra e recursos naturais, mão de obra, tecnologia, infraestrutura, fluxos de capital e estruturas econômicas (BRYDEN; HART, 2001).

Essa perspectiva contribui para substituir o enfoque setorial da ação pública pelo enfoque territorial. A partir dos estudos sobre o dinamismo econômico em localidades rurais, emerge a concepção de que o desenvolvimento pode ser estimulado pelo planejamento e execução de projetos, os quais levem em consideração características físicas, relacionais e culturais dos territórios e tenha um enfoque participativo. O desenvolvimento territorial é, portanto, uma abordagem sistêmica, que pensa o território como um todo e age nas múltiplas camadas de realidade que o formam (FAVARETO, 2010).

O autor Carlos Brandão, em seu livro “Território e Desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global”, no primeiro capítulo, discute sobre o que ele denomina de economia política do desenvolvimento regional. Nesse sentido, ele procura definir no tempo e no espaço as três principais vertentes da economia regional que afetam a posterior concepção de desenvolvimento local. Seriam elas: viés liberal/*mainstream*, viés keynesiano e viés crítico/marxista (BRANDÃO, 2007).

A visão *mainstream* parte da observação de que, em um cenário de desigualdade de recursos entre territórios, os agentes econômicos agem como firmas ao tomar decisões racionais para otimizar os seus recursos, estabelecendo a melhor dinâmica econômica possível dentro do contexto dado. O ambiente institucional e as forças políticas não são explorados nessa concepção estática de desenvolvimento local (BRANDÃO, 2017).

² Estudos com esse viés aconteceram no âmbito do programa de pesquisa coordenado pela Universidade de Aberdeen, no Reino Unido, conhecido como DORA *Project* – sigla para *Dinamycs of Rural Areas*, nos anos 1990. O objetivo era entender as causas da diferenciação das economias rurais europeias (BRYDEN; HART, 2001).

Tendo por base o individualismo metodológico, a região tem um status similar ao da firma na teoria neoclássica. Segundo essa teoria, a firma (ou a região) seria uma unidade que toma decisões autônomas, realizando a mais racional e eficiente combinação de fatores. Mas isso à primeira vista. Uma visão mais profunda facilmente teria que reconhecer que essas entidades não decidem, não tem poder, são passivas e meros instrumentos das forças de mercado, que promoveriam o ajustamento harmonioso, superando as fricções existentes nesses planos estáticos (que seriam as regiões) (BRANDÃO, 2007, p.60).

Os processos de desenvolvimento local seriam determinados por custos de transporte, renda da terra, mão de obra, mercado local, relações insumo-produto e economias externas. A base exportadora também seria um indutor de desenvolvimento local, uma vez que esse processo seria desencadeado pela necessidade de estabelecer atividades que dão suporte à atividade exportadora.³ Características relacionais, culturais, sociais e mesmo morfológicas não foram mobilizadas por essa vertente (BRANDÃO, 2007).

Em breve cronologia, o bloco clássico de teoria econômica sobre desenvolvimento regional evoluiu a partir do trabalho *“The Isolate State”*, de Von Thunen, de 1826, até a publicação de *“Location and Space Economy”*, de Walter Isard, em 1956, passando pelos trabalhos de Alfred Weber, Walter Christaller e August Losch. Todos estão inseridos no chamado eixo da teoria da localização, que pensa em termos de uma localização ótima da atividade econômica e negligencia questões relativas as aglomerações em uma só região (MONASTERIO; CAVALCANTE, 2011).

Começando por Thunen, a chave de seu modelo é a distância de uma localidade em relação ao centro dinâmico, pois são os custos de transporte que criam vantagens e desvantagens. Os preços agrícolas – sobre os quais a sua teoria se debruça - são definidos no centro, portanto quanto mais próximo dele está o produtor, maior é a margem de lucros. Thunen parte da premissa que a entrada de novos agentes no mercado não encontra obstáculos, por isso as terras posicionadas em localidades vantajosas acabam sendo objeto de disputa, pressionando os preços para cima, dissipando os lucros extraordinários e, então, equilibrando esse sistema (MONASTERIO; CAVALCANTE, 2011).

³ O termo “base exportadora” refere-se ao conceito desenvolvido por Douglass North para designar o conjunto de produtos que uma região exporta, o qual desempenha um papel protagonista no crescimento econômico dessa região. As exportações seriam, nessa teoria, o motor do desenvolvimento econômico, uma vez que estimulam as atividades econômicas locais e o próprio mercado interno, criando sinergias entre o que a economia interna e as demandas da atividade de exportação. Os avanços das economias dependeriam do nível de competitividade das exportações no mercado e da ampliação da pauta exportadora. A relevância dos estudos de North está no contraponto à teoria clássica do crescimento regional que pensava o desenvolvimento em um viés etapista, apontando estágios que iam de atividades de subsistência até a industrialização e incremento do setor de serviços (NORTH, 1977).

Alfred Weber, em 1909, se propôs a criar a primeira teoria geral sobre localização das atividades industriais. Para ele, devido a custos de transporte e de mão de obra, a localização das indústrias tende a estar mais próxima do mercado consumidor, pois é mais vantajoso arcar com o custo de transporte de insumos até a indústria do que do produto final até o mercado consumidor. No caso de produtos que são intensivos em matéria-prima “pesada” ou mesmo que dependem de fontes diferentes de insumos, a localização ótima da indústria é aquela que reduz ao máximo os custos totais (MONASTERIO; CAVALCANTE, 2011).

Por sua vez, Christaller fez um esforço de esboçar regras que explicassem o tamanho e a distribuição de cidades dinâmicas. A teoria dos lugares centrais criada por ele prevê que baixos custos de transportes e elasticidade dos preços de um produto geram áreas de mercado ampliadas. Dado que a elasticidade é uma variável central nesse modelo, o autor propõe uma hierarquia entre bens e serviços a partir de suas condições de demanda. Produtos cuja demanda é frequente são de uma ordem inferior àqueles mais eventuais. Assim, os produtores de bens inferiores tendem a se posicionar próximos aos mercados, enquanto os produtores de bens superiores se distanciam, tendo mercados mais amplos. Segundo o autor, conforme se desce na escala urbana, o número de centros urbanos dinâmicos diminui e aumenta a ocorrência de cidades pequenas (MONASTERIO; CAVALCANTE, 2011).

August Losch inovou ao pensar micro fundamentos para os sistemas urbanos. Para ele, partindo do pressuposto de um mercado nos padrões neoclássicos, uma tarifa menor de transporte leva a uma área de mercado maior para um empresário monopolista. Igualmente, dada a elasticidade-preço de um produto, quanto menor a demanda, maior pode ser a distância do mercado consumidor, tal como o modelo de Christaller. Cada bem ou serviço tem características específicas de elasticidade, custo de transporte e demanda, as quais influenciam nos tamanhos dos mercados. Sendo assim, é possível ter mercados de diferentes tamanhos a depender das características dos bens e serviços produzidos ali (MONASTERIO; CAVALCANTE, 2011).

Por fim, o norte-americano Walter Isard foi o primeiro a produzir trabalhos sobre a teoria da localização em inglês, até então restritos ao alemão. Assim, compilando as teorias existentes e adicionando novas perspectivas, ele formulou as bases da *Regional Science*. Isard trabalhou para aperfeiçoar as variáveis envolvidas nas decisões sobre localização, a fim de ter uma análise mais apurada. Fatores ambientais, energéticos e sociais foram cada vez mais incluídos nos estudos desse campo (MONASTERIO; CAVALCANTE, 2011).

Por sua vez, a vertente keynesiana das teorias econômicas regionais parte da concepção de que é possível iniciar o processo de desenvolvimento local a partir de uma

engenharia social, que é capaz de alterar espacialidades e criar novas. Essa perspectiva é diretamente influenciada pelo keynesianismo do pós-guerra, que atribuiu ao livre mercado as taxas elevadas de desemprego e de desigualdade social. O Estado, embora não seja o único, é o ator mais importante para criar as condições sobre as quais o desenvolvimento local pode ocorrer. Caberia, portanto, ao Estado, moldar as suas ações à realidade dos territórios em questão (BRANDÃO, 2007).

O Estado deveria recorrer a políticas discriminadas territorialmente no que diz respeito a incentivos e desincentivos fiscais e financeiros, subsídios, tarifas e preços diferenciais, controles, ação de empresas públicas etc. (MATTOS, 1998, p. 19).

O gasto público se transforma numa ferramenta do Estado para compensar disparidades regionais. Sob influência de teorias desenvolvimentistas dos anos 1960, a economia regional começa a se relacionar com macro decisões que estão para além do território. Os estudos cepalinos sobre América Latina, liderados por Celso Furtado e Raúl Prebich afirmaram a necessidade de analisar as esferas regionais a fim de trazer concretude a fenômenos macroeconômicos que respondem pela desigualdade latino-americana (BRANDÃO, 2007).

Supera-se o individualismo metodológico da teoria *mainstream* ao compreender que dinâmicas macroeconômicas podem incentivar o processo de desenvolvimento local, a depender do estágio das forças produtivas e da complexidade das estruturas econômicas de um território. A reação em cadeia que políticas ou incentivos externos podem ocasionar na escala local é potencializada pela articulação dos fatores que já integram o território. Por isso, o keynesianismo regional olha para as raízes históricas e culturais dos territórios, a fim de entender o processo que gerou as características produtivas de determinada escala a fim de melhor intervir (BRANDÃO, 2007).

Os clássicos dessa vertente se preocuparam predominantemente com o fenômeno da aglomeração industrial, enquanto processo cumulativo e gerador de polarização regional, e não da localização como nas teorias clássicas. Traçando o desenvolvimento cronológico dessa linha, o primeiro expoente é François Perroux, que pensou no crescimento econômico localizado em polos heterogêneos no espaço, variando as intensidades e as características de cada processo (MONASTERIO; CAVALCANTE, 2011).

Esses polos seriam formados pela relação entre empresas motrizes indutores de dinamismo econômico e empresas movidas que se beneficiam das primeiras. Esse sistema geraria crescimento econômico e seria capaz de modificar o meio ao redor a partir das externalidades geradas. Para Perroux, o Estado tem papel importante na criação de estímulos

para a ação orientada das empresas motrizes, a fim de sustentar a formação de um círculo virtuoso de crescimento econômico local (MONASTERIO; CAVALCANTE, 2011).

Gunnar Myrdal teorizou sobre o que chamou de *causação circular e acumulativa*. Segundo ele, o mercado cria desigualdades espaciais por meio de mecanismos de seletividade entre regiões. Um polo de crescimento dinâmico, que foi impulsionado por uma razão qualquer, atrai novos negócios, mão de obra e capital de outras localidades, esvaziando-as dos melhores fatores de produção, aprofundando, conseqüentemente, as desigualdades. Serviços básicos também tendem a ser mais bem ofertados nas regiões prósperas, ampliando a qualidade da mão de obra e desenvolvendo instituições mais modernas. O Estado pode contribuir para romper esse ciclo ou reforçá-lo, a depender das políticas adotadas. Por exemplo, regiões mais dinâmicas tem uma base maior de arrecadação, podendo ter taxas de tributos mais baixas e atraindo ainda mais empreendimento. Para Myrdal, apenas ações públicas que priorizem o mecanismo de formação de desigualdades podem alterar esse sistema (MONASTERIO; CAVALCANTE, 2011).

Hirschman, por sua vez, pensou *desigualdade regional* como um aspecto incontornável do processo de desenvolvimento, que seria formado por instabilidades regulares. Por meio de desajustes, as regiões mais pobres seriam estimuladas a melhor utilizar os seus recursos escassos e, então, as disparidades seriam mitigadas. Assim como Myrdal, o autor pensa que o Estado deve orientar uma estratégia de desenvolvimento naqueles países menos desenvolvidos (MONASTERIO; CAVALCANTE, 2011).

Já Douglass North elaborou uma teoria de desenvolvimento como um processo pautado pela atividade exportadora de produtos intensivos em fatores inerentes a cada território (ver nota de rodapé 3). Essa atividade seria capaz de iniciar outras atividades industriais e serviços que estão associados à produção exportada, esse sistema foi chamado de *base exportadora*. Assim, inicia-se um ciclo virtuoso que, a partir da base, diversifica os setores da economia local. Essa visão nega os modelos mais etapistas de desenvolvimento local, que pensam no crescimento econômico a partir do abandono da pauta primária, especialização comercial e, então, industrialização (MONASTERIO; CAVALCANTE, 2011).

Por fim, a última vertente visitada por Brandão (2007) é a crítica, de forte influência marxista. Aqui, a organização espacial é uma expressão do modo de produção capitalista e, por isso, as disparidades regionais estão inseridas na lógica do sistema. O capitalismo não nivela as desigualdades, mas sim homogeneíza as relações mercantis e, nesse processo, cria diferenças (BRANDÃO, 2007).

Na concepção crítica da economia regional, que dialogou com a geografia radical crítica, com a sociologia urbana e com a economia política, a história e as instituições têm papel central. Os territórios não são passivos, mas sim frutos do tempo, do espaço e da ação humana. O passado existe vivo nas instituições territoriais e nas teias relacionais (BRANDÃO, 2007; BELUZZO, 2002).

Embora parta de categorias de análise históricas, sociais e políticas, provenientes do materialismo histórico, a visão crítica do desenvolvimento local não consolidou uma explicação própria sobre o processo de desenvolvimento local. Exponentes dessa perspectiva, como Henri Lefebvre, Manuel Castells, David Harvey, Alain Lipietz, Milton Santos e José Luis Coraggio, manifestaram a impossibilidade de constituir uma teoria geral de desenvolvimento, visto as especificidades que formam cada experiência histórica. Isso não significa dizer que os casos são absolutos em si mesmos e que não guardam regularidades com outros. Segundo Mazzuchelli (1983, p.11), deve-se assumir uma postura que se aproxime da premissa: “nem capitalismo idênticos e nem singularidades redutíveis”.

As grandes leis da dialética materialista não podem desempenhar um papel explicativo. É preciso, em cada caso, na análise concreta do particular, encontrar seu caráter universal (LIPIETZ, 1977, p.13).

No Brasil, as pesquisas realizadas do âmbito do desenvolvimento local no final dos anos 1990 e início dos anos 2000 se focaram, sobretudo, na inserção do campo na economia global. Dois livros foram importantes para inaugurar esse quadro cognitivo relacionado ao desenvolvimento rural brasileiro: “Paradigmas do Capitalismo Agrário em Questão”, de Ricardo Abramovay, lançado em 1992; e “O Desenvolvimento Agrícola: uma visão histórica”, de José Eli da Veiga, publicado no mesmo ano. Esses textos, juntamente com as pesquisas de campo que começaram a se estabelecer nessa época no Brasil, concluíram que os territórios que abrigavam a agricultura de base familiar, combinada com um entorno infraestruturado e constituídos de trocas econômicas diversificadas, obtinham os melhores resultados em seus indicadores econômicos e sociais. Conclusão que vai de encontro aos estudos europeus inaugurados por Arnaldo Bagnasco. Nasce assim, também no Brasil,

um novo campo de preocupações que seria mais bem delineado, no Brasil, na virada para a década atual: a necessidade de se entender as articulações entre formas de produção, características morfológicas dos tecidos sociais locais e dinâmicas territoriais de desenvolvimento; ou, na mesma direção, as articulações entre os espaços considerados rurais e urbanos. Mais do que nas injunções setoriais, o que se sugeriu é que, nas dinâmicas territoriais – ainda sem usar essa denominação –, poderiam ser encontradas respostas para as causas do dinamismo e da incidência de bons indicadores de desenvolvimento (FAVARETO, 2010, p.28).

Essa preocupação em entender os processos de desenvolvimento local e a especialização de alguns territórios gerou estudos sobre o que foi denominado de Arranjos Produtivos Locais (APLs). Os APLs seriam estratégias de desenvolvimento local que consistem na existência de um conjunto de atores econômicos, sociais e políticos que, localizados no mesmo território, desenvolvem atividades econômicas que se relacionam a partir de um eixo produtivo principal. Assim, os atores, sejam pessoas, empresas, instituições privadas e públicas, criam vínculos de produção, de cooperação, de troca, de identidades e de aprendizagem. Essa abordagem permite analisar e interpretar as estruturas socioeconômicas constituídas no território e a forma como estas se desenvolvem, dando destaque para os fenômenos de geração e difusão de conhecimento e inovação (SZAPIRO et al., 2017; MATOS et al., 2017).

Normalmente, os atores envolvidos nesse arranjo são fornecedores de insumos, fornecedores de equipamentos, fornecedores de serviços técnicos, clientes do produto final, consultorias, instituições de ensino e de pesquisa, órgãos de regulação, sindicatos, associações, entidades do terceiro setor e representações públicas dos diferentes níveis de governo. A premissa para que a interação desses atores gere desenvolvimento, segundo a teoria dos arranjos produtivos locais, é a existência de sinergias e complementariedades entre as atividades desempenhadas pelos atores, bem como uma rede de instituições que responda às necessidades das dinâmicas econômicas ali desenvolvidas. Trata-se, portanto, de uma visão sistêmica de intervenção no território, a qual encontra, no Estado, um ator privilegiado capaz de criar ambientes propícios à interação, à cooperação e à confiança, embora não negligencie outras organizações de políticas públicas (ALBAGLI; BRITO, 2002; CASSIOLATO; LASTRES, 2003; REDESIST, 2017).

Na perspectiva dos APLs, o território, seja ele um município, um conjunto de municípios, bacias hidrográficas, regiões, entre outros, é a escala na qual ocorrem os processos produtivos, de inovação e de cooperação. A proximidade desempenha um papel importante, pois ela gera compartilhamentos e dinamismos que se constituem como vantagens comparativas. O fato de os APLs se fundamentarem em especialização produtiva do eixo econômico principal deve levar em consideração os conhecimentos que emergem de uma determinada espacialidade e que são compartilhados pelos diversos atores. Esses saberes nem sempre são trocados por meios formais, mas sim estão diluídos nos valores, códigos de conduta, nas instituições e nos modos de se comunicar e de se relacionar que são comuns ao território (CASSIOLATO; LASTRES, 2003; SIMONETTI; KAMIMURA, 2017). Segundo Simonetti e Kamimura,

Isto facilita a circulação em organizações ou contextos geográficos específicos, mas dificulta ou mesmo impede seu acesso por atores externos a tais contextos, tornando-se, portanto, elemento de vantagem competitiva para quem o detém (p.23).

Ainda, os APLs que logram sucesso no processo de desenvolvimento local, melhorando indicadores e o bem-estar da população local, tendem a apresentar uma capacidade de inovação importante. O comportamento inovativo dos atores pode se expressar em novos produtos, novos métodos, novos processos e organizações, aumentando a competitividade da economia local. Para que isso ocorra, observa-se uma dependência da interação entre os atores, especialmente aquelas que se baseiam em trocas de informações sobre mercado, tecnologias e produção território (CASSIOLATO; LASTRES, 2003).

Por fim, importante para compreender o sucesso da estratégia de alguns arranjos é olhar para o aspecto da governança, percebendo como os atores territoriais se coordenam e como as decisões são tomadas. Já foram observadas diferentes organizações e hierarquias nesse modelo, sem existir uma receita de sucesso. No entanto, os estudos sobre APLs constataram que a ação organizada da comunidade pode ser estimulada e potencializada pela intervenção estatal, embora também exista formas de organização em modelos de coordenação espontâneos (SIMONETTI; KAMIMURA, 2017).

A repercussão da inovação teórica que as abordagens sobre desenvolvimento local representaram impactou a gestão pública e os movimentos sociais. Na Europa, o Programa *Leader*, buscou organizar as zonas rurais a partir da abordagem de fatores territoriais. No Brasil, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) de 1996 e a posterior criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial, dentro da estrutura do Ministério de Desenvolvimento Agrário, em 2003, foram as primeiras expressões formais da adoção dessa perspectiva pelo Estado brasileiro. A formalização da abordagem de APL como central no âmbito nacional veio com a inclusão do Programa de Apoio à Inovação em Arranjos Produtivos no Plano Plurianual (PPA) 2000-2003. Em 2004 foi criado o Grupo de Trabalho Permanente para Arranjos Produtivos Locais (GTP-APL), com o objetivo de coordenar iniciativas locais estaduais e integrar as ações voltadas aos empreendimentos locais.⁴ Em 2008, o programa Territórios da Cidadania marcou o extravasamento do campo teórico sobre desenvolvimento territorial para as políticas públicas federais (FAVARETO, 2010; SIMONETTI; KAMIMURA, 2017; CASTRO et al., 2017; SILVA, 2018).

⁴ De acordo com Castro et al (2017): “Em termos gerais, o GTP contribuiu para a adesão ao termo e sua mais ampla disseminação, indo além da esfera pública federal, estimulando a criação de núcleos estaduais gestores das ações de APLs, assim como iniciativas privadas, e especial dos organismos nacionais de representação, promoção e apoio empresarial. Como consequência, diversas ações de estímulo a atividades produtivas com foco no território passaram a se orientar a partir da noção de APLs (CASTRO et al., 2017, p. 396).

Também o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) se aproximou na abordagem de desenvolvimento local a partir da estratégia de arranjos produtivos locais sobretudo a partir de 2007, quando criou um programa de apoio a iniciativas que mobilizassem potencialidades regionais e arranjos locais, com recursos do Fundo Social da instituição (CASTRO et al., 2017).

Foi priorizada a atuação para o desenvolvimento de áreas menos contempladas por financiamentos do BNDES e os programas de financiamento aos estados estimularam a elaboração de projetos de planejamento territorial e socioambiental, fortalecimento institucional, infraestrutura urbana, saneamento, logística, saúde, educação, cultura e capacitação produtiva e inovativa para empreendedores e APLs (p. 398).

Embora, como já afirmado, seja difícil formular uma única teoria sobre quais seriam os fatores de desenvolvimento territorial e como esse processo ocorre, dada a multiplicidade de experiências e idiossincrasias territoriais, algumas regularidades foram identificadas ao longo dessas experiências que se estabeleceram nos anos 1990 e 2000. As políticas de desenvolvimento local que se estabeleceram, em geral, possuíam os seguintes elementos: (i) fortalecimento da geração local de renda; (ii) disseminação de serviços e equipamentos públicos; (iii) identificação das vantagens comparativas dos territórios e estruturação dos recursos de forma lógica; (iv) criação de rede de atores e instituições; (v) integração de setores empresariais distintos; (vi) participação social (FAVARETO, 2010; SILVA, 2018).

A grande marca dessas experiências parece ser o esforço em integrar políticas setoriais diferentes a fim de concentrar esforços na escala em questão. Apesar de ser comum a ocorrência de justaposição de políticas ao invés de integração, alguns passos iniciais já podem ser identificados nessa direção. Além disso, a ampliação da escala de investimentos públicos, que passa a olhar mais atentamente para a esfera local, também é uma inovação importante das experiências de desenvolvimento local (SILVA, 2018).

A experiência brasileira mostrou que os arranjos produtivos locais enfrentam o obstáculo da competição acirrada que é característica de nosso sistema político e culturas organizacionais. O Estado poderia criar soluções, planejando o desenvolvimento local, criando mecanismos de coordenação dos atores, estimulando colaboração e complementariedade e desencorajando práticas negativas ao processo de desenvolvimento. Segundo Costa (2010), o Estado pode servir como árbitro de acordos territoriais, incentivando projetos que tenham potencial de promover desenvolvimento local e considerem o interesse coletivo. Para isso, é parte da responsabilidade pública promover um entorno infraestruturado adequado aos arranjos, possibilitar a formação de mão de obra local qualificada, estimular atividades de Pesquisa e

Desenvolvimento, e garantir a existência de uma estrutura institucional necessária para o enraizamento das atividades produtivas (COSTA, 2010).

Na análise das iniciativas de APLs no Brasil, Castro et al. (2017) apontam que a visão setorial marcou a elaboração e implementação de muitas ações, configurando-se como um esvaziamento da visão sistêmica própria a essa abordagem de desenvolvimento territorial. Apesar de não serem excludentes, mas complementares, os paradigmas setorial e intersetorial de política pública costumam se conflitar, em grande medida devido à cultura burocrática que privilegia o primeiro em detrimento do segundo.

Políticas setoriais continuam importantes, mas devem ser complementadas pelo entendimento sobre a forma como as empresas se inserem e se articulam com seus sistemas produtivos e os territórios que os hospedam. [...] Além de captar apenas parte dos sistemas produtivos e inovativos, a visão setorial estrita acaba homogeneizando as recomendações de política, não captando as trajetórias históricas e territoriais dos diferentes espaços onde se localizam as atividades produtivas e inovativas, quando a realidade aponta uma enorme heterogeneidade das distintas estruturas produtivas e inovativas presentes em um mesmo setor (CASTRO et al., 2017, p. 406).

Ainda, o foco dos incentivos geralmente recaiu sobre setores mais tradicionais, mais organizados e com algum poder de barganha. O diagnóstico das oportunidades e potencialidades em cada território foi muito limitado a setores mais intensivos em tecnologia, explorando muito poucos as cadeias que se relacionavam a serviços básicos e infraestrutura, por exemplo. Causa provável dessa situação é a compreensão compartilhada de que inovação se relaciona com alta tecnologia, quando, em verdade, não está restrita a nenhum setor, sendo um processo de aprendizado e adoção de novas práticas, métodos, produtos e processos mesmo que já existam como tal em outra firma ou setor (CASTRO et al., 2017).

Essa compreensão e a ampliação efetiva da política de inovação se mostram fundamentais, especialmente para países como o Brasil, com forte heterogeneidade produtiva e desigualdades regionais e onde setores tradicionais têm grande peso na geração de emprego e renda. Nesses ambientes, pequenas inovações têm grandes efeitos sobre a capacidade de competição em bases mais sustentáveis e na melhoria das condições de vida da população (p. 407).

Essa limitação da compreensão do conceito de arranjos locais se somou à pouca prática de territorialização de políticas na gestão pública brasileira. Embora ricas em aprendizado institucional e técnico, as experiências com APLs no Brasil não lograram a implementação de uma visão sistêmica dos territórios e, por consequência, de suas dinâmicas produtivas. A inércia no uso de ferramentas já conhecidas de formulação e planejamento de políticas públicas, sobretudo de caráter quantitativo, resultou na frágil apreensão das realidades e baixa permeabilidade do Estado às especificidades locais.

[...] riscos e distorções geradas pela “mimetização desterritorializada” de conceitos, indicadores e metodologias de pesquisa e de política. Nesse conjunto, incluem-se os aprendizados acumulados sobre as consequências da adoção de *políticas homogêneas e pasteurizadas*, as quais ignoram especificidades históricas e geográficas, alimentando a tendência de tornar invisíveis e de excluir das agendas de pesquisa e de política diversos agentes, territórios e atividades importantes para o desenvolvimento brasileiro (CASTRO et al., 2017, p. 416).

Tania Bacelar (2010), também analisou as experiências mais amplas de territorialização de políticas públicas no Brasil, chamando a atenção para algumas lições que devem ser aprendidas a fim de não perpetuar fragilidades de implementação. Segundo a autora, confirmando os apontamentos de Castro et al. (2017) sobre os APLs, o principal desafio brasileiro rumo ao sucesso de uma iniciativa de desenvolvimento local é a cultura setorial da burocracia nacional. Esse aspecto se manifesta na dificuldade de integrar políticas de setores diferentes desde o planejamento, gerando a verdadeira intersectorialidade. O que costuma ocorrer é, em verdade, a adição de políticas de diferentes setores na medida em que o território demanda, gerando uma justaposição e não intersectorialidade (BACELAR, 2010).

Outro aspecto-chave sublinhado por Bacelar (2010) é o da participação social, que se expressa em várias vertentes. Primeiramente, é fundamental para o alcance do desenvolvimento local, que a estratégia territorial adotada nasça, desde o princípio, de um projeto local da escala em questão. Se a iniciativa é *top-down*, o aproveitamento das características e dinâmicas locais será limitado. Daí surge um segundo viés da mesma questão que é a necessidade de coalizões territoriais em torno de projetos comuns. Segundo ela:

[...] a base sociológica do desenvolvimento territorial não está na revolta e na insubmissão, mas na formação de coalizões distributivas pelas quais agentes sociais, ainda que em posições opostas, adotam horizontes estratégicos comuns em torno de projetos compartilhados (BACELAR, 2010, p.206).

Os gestores não compartilham de uma cultura sólida de negociação ampla com a sociedade civil e não há um histórico suficientemente sólido de processos institucionalizados amplos e democráticos sobre a construção de políticas públicas. Da outra parte, os cidadãos não dispõem de informações suficientes e de prática democrática que qualifiquem a sua atuação ativa no debate coletivo. O resultado é que as decisões são, em sua maioria, insuladas à burocracia e, quando há esferas de participação, apenas os atores mais organizados representam os seus interesses de forma bem-sucedida. Segundo Bacelar, nesse cenário ficam de fora os chamados “atores invisíveis”, que fazem parte da realidade territorial, mas não integram instituições locais (BACELAR, 2010).

Por fim, a falta de integração entre a esfera de governo local e as esferas supralocais tornou algumas experiências de territorialização vazias e superficiais. A cooperação entre os diferentes níveis, a partir de um projeto de desenvolvimento enraizado na realidade local, é o aspecto que traz pragmatismo à abordagem de desenvolvimento local, visto que existem centros de decisão fundamentais, cujos impactos se sentem nos menores territórios, que fogem à escala de atuação. Esse é o perigo de interpretar as estratégias de desenvolvimento local sob uma ótica demasiado localista. É sobre isso que trataremos na próxima seção (BACELAR, 2010).

2.2 As Críticas à Perspectiva de Desenvolvimento Local

Quando se lida com a temática do desenvolvimento local, é incontornável, para que se garanta uma postura responsável perante a realidade brasileira, pontuar algumas distorções na retórica que podem afetar o impacto positivo dessa abordagem. Segundo Brandão (2007), quando o território emerge como categoria de análise, se constrói uma retórica que delega ao local um protagonismo excessivo. O caráter estrutural e histórico de processos que geram desigualdades regionais é substituído pela confortável ideia de voluntarismo comunitário, bastando haver organização no âmbito local para que se estabeleça um processo de desenvolvimento endógeno. Segundo Brandão, “espaço local e regional tudo poderia, dependendo de sua vontade de auto impulso” (BRANDÃO, 2007, p.39).

Segundo esse autor, há uma substituição dos conflitos que emergem da desigualdade de classe por dinâmicas entre atores e agentes unitários ou, no máximo, organizados temporariamente em grupos de interesse. O que estaria na base da cooperação entre esses agentes seria a confiança comunitária, uma espécie de solidariedade cívica. Nesse cenário, o Estado tem um papel limitado de facilitar a sinergia comunitária a partir da regulação de entraves econômicos e garantia de marcos políticos e normas que tragam estabilidade às expectativas dos atores (BRANDÃO, 2007).

Essa perspectiva nasce do conjunturalismo típico da corrente neoliberal, que enfraquece a importância do Estado como propulsor de desenvolvimento e cria a ideia de uma autodeterminação possível. A fragilidade desse pensamento está em ignorar a existência de hierarquias, poder e economia que orientam políticas, cujo centro de decisão não está na escala local. A divisão do trabalho no sistema capitalista gera desigualdades territoriais por si mesma, não sendo esse fenômeno necessariamente uma disfunção para o modo de produção. A hipermobilidade característica do movimento do capital no século XXI não apaga as relações espaciais da produção. Além disso, não é verdadeiro afirmar que o território tudo pode, uma

vez que as ferramentas necessárias a construção de um projeto de desenvolvimento nem sempre estão no âmbito local (BRANDÃO, 2007).

Sobre isso, Castro et al. (2017), ao analisarem as políticas para os APLs no Brasil, afirmam que a “moda” localista resultou, em alguns casos, em uma nova roupagem para políticas de desenvolvimento tradicionais. Assim, sob uma retórica territorial, ações de incentivo a setores tradicionais e distantes do território em sua totalidade complexa foram adotadas.

É importante vivenciar a forte influência das visões hegemônicas tradicionais que acabam transformando qualquer nova ideia e orientação de política em um “mais do mesmo” pasteurizado, dentro de processos que levaram autores como Reinert e Reinert (2003, p. 5) a alertar para o risco de utilizar novas abordagens para desenvolvimento como uma “fina camada de glacê num sólido bolo neoliberal” (CASTRO et al. 2017, p.415).

Na prática da gestão pública brasileira, as políticas de desenvolvimento local não raramente pendem para essa abordagem individualista, pois faltam referências de atuação local articuladas com uma política nacional de desenvolvimento. Para Tania, a resposta a esse entrave metodológico é incluir nos centros de decisões supralocais a questão das desigualdades territoriais. Deve-se construir critérios nacionais de atuação local.

É fundamental evitar o localismo exagerado, que pode intensificar muitos desajustes sociais no país, propondo ações nacionais. No Brasil continental, heterogêneo, diverso e desigual, não servem nem as soluções centralizadas nem o localismo atomizante. Temos que construir políticas nacionais que articulem ações descentralizadas (BACELAR, 2007, pg. 22).

Ainda, a adoção crítica da abordagem de desenvolvimento local na gestão pública deve passar pela constatação da necessidade de repactuação federativa e garantia de nível mínimo de equidade social. Caso contrário, a territorialização continuará se expressando da forma como ocorreu até então, “para o Brasil dinâmico, a aceleração do crescimento, e para o Brasil rural ampliação da cidadania dos mais pobres” (BRANDÃO, 2007, p. 50).

Para que a abordagem local do desenvolvimento se concilie com a perspectiva estrutural da desigualdade territorial, é importante que o Estado parta da premissa da “cumulatividade estrutural” (BRANDÃO, 2004, p.24) que existe em cada espacialidade, influenciando no modo de reprodução das características sociais daquele lugar e nos obstáculos que devem ser superados para gerar renda local e melhorar os indicadores de bem-estar. A partir dessa análise, é o planejamento das ações públicas que pode determinar o grau de efetividade e sustentabilidade das estratégias de desenvolvimento local. Para isso, alguns pontos devem ser levados em consideração.

2.3. Planejamento e Desenvolvimento Local

O planejamento com foco no território, que vise o desenvolvimento local sustentável, e não recaia na inconsistência do localismo e nem do determinismo da estrutura deve considerar as instâncias supralocais e sua articulação com a ação territorial. Principalmente no que se refere ao enraizamento da atividade produtiva no espaço determinado, variáveis associadas a macroescalas devem entrar na conta do planejamento, sem perder de vista, contudo, as especificidades locais (NABUCO, 2007).

Neste particular, importa ao lado do reconhecimento das vantagens e das potencialidades de uma mobilização planejada no âmbito dos territórios e localidades, o reconhecimento dos limites de sua ação e da sua capacidade de resolução dos problemas locais, e, em decorrência, a necessidade de considerar a dimensão nacional e macrorregional como instância fundamental no desenvolvimento sustentável da sociedade nas suas diferentes escalas espaciais. É neste âmbito, e na interação entre o nacional e o local, que ocorre a construção do projeto de desenvolvimento nacional, no qual reside a possibilidade de encaminhamento efetivo de soluções para os grandes problemas nos diferentes níveis do território do país (NETO, 2007, p. 76).

Para que essa abordagem de planejamento estatal se concretize, o Brasil deve buscar referências de metodologias sistêmicas, que integrem a descentralização das decisões e da ação, sob a égide da democracia, a um projeto coletivo que transborde a escala. Não há hierarquia de escalas, visto que todas são construídas social e historicamente. O que há são diferentes espacialidades dos problemas públicos e, conseqüentemente, dinâmicas específicas a cada nível. A alternativa, segundo Brandão (2007), é planejar a partir de um arcabouço teórico sobre produção social do espaço, entendendo como se formaram os conflitos e os consensos em um ambiente singular. As instituições locais devem viabilizar a concertação de interesses que emerge de um “contrato social territorializado” (BRANDÃO, 2007, p.153.).

A participação social e a discriminação positiva são práticas que podem concretizar a visão normativa de planejamento territorial. A criação de instrumentos e canais que gerem a mobilização social para o desenvolvimento de um projeto comum é um passo importante a ser dado pelo Estado, a fim de compensar a desigualdade de organização das parcelas da população. Assim, a estratégia de desenvolvimento local parte da aposta na capacidade da comunidade, que inclui cidadãos, associações e empresas, de integrar e construir um modelo de geração de renda local e aumento de bem-estar coletivo (SACHS, 1998; BACELAR, 2007).

Quanto à ideia de discriminação positiva, deve-se entender como atuar de forma diferente para gerar patamares de igualdade. A operacionalização desse princípio na ação pública impacta desde a prática orçamentária de dotação fixa de recursos para os territórios que

são objetos de uma mesma política pública, até o próprio desenho da política em si. Assim, considera-se os recursos que cada território já possui, bem como os processos que já estão mais consolidados em cada um deles, tais como formação de capital social, cooperação, identidades compartilhadas, estruturas produtivas, redes de troca de informação, entre outros (FAVARETO, 2010).

A discriminação positiva parte do argumento de que o mercado tende a aprofundar desigualdades, uma vez que os investimentos são atraídos para locais que já apresentam uma estrutura produtiva favorável, infraestrutura e capital social. Contudo, o Estado também pode reproduzir esse fenômeno quando considera os fatores propulsores ou bloqueadores de desenvolvimento de um território para tomar decisões sobre alocação de recursos, selecionando as localidades cuja dotação dos *soft e hard factors* seja mais ‘promissora’. É o chamado “*dark side*” do planejamento territorial (FAVARETO, 2010).

Por outro, quando as políticas públicas, que, por excelência, são os instrumentos que detém capacidade de operacionalizar as premissas contidas no desenvolvimento territorial, são aplicadas ignorando-se as heterogeneidades, a desigualdade também se aprofunda. Então, seria a atuação discriminada do Estado embasada por várias dimensões de características territoriais que não apenas referentes à produção, e visando o mesmo objetivo de desenvolvimento que diminuiria a desigualdade territorial (FAVARETO, 2007).

Somado a essa problemática que emerge da seletividade da intervenção estatal nos diferentes territórios, a dificuldade em gerar enraizamento efetivo de ciclos virtuosos no território parece ser um dos principais desafios para o Estado brasileiro ser bem-sucedido no objetivo do desenvolvimento local. A história recente mostra que é comum que territórios que têm menos estruturas estabelecidas fiquem reféns do “*delivery* de políticas públicas” (FAVARETO, 2010, p. 36), não gerando integração entre as políticas públicas e as dinâmicas locais. Além disso, a dificuldade de gerar ações efetivamente intersetoriais a partir do planejamento territorial prejudica a concretização de uma abordagem verdadeiramente sistêmica da ação pública (FAVARETO, 2010).

Sob a perspectiva dos Arranjos Produtivos Locais (APLs), o dinamismo econômico só será enraizado no território de forma duradoura se o planejamento territorial passar pelas etapas de (i) compreensão do território e de seus aglomerados produtivos e redes sociais próprias; (ii) identificação das atividades produtivas e das janelas de inovação locais, por meio do olhar para o desenvolvimento de diferentes setores da economia e como eles se integram no território; (iii) mapeamento de todas as organizações, instituições e atores envolvidos em alguma parte da dinâmica produtiva e inovativa do local (CASSIOLATO; LASTRES, 2003).

As políticas governamentais voltadas ao fortalecimento dos aglomerados industriais existentes têm uma fundamental importância. Ao agente de políticas cabe prover os fatores externos necessários ao aproveitamento das possibilidades locais, particularmente aqueles fatores cujo provimento extrapola em escala as possibilidades de obtenção a partir dos agentes locais, explorando o potencial de desenvolvimento existente na localidade (UNCTAD, 1998, p.3).

Essa perspectiva do planejamento territorial como estratégia de desenvolvimento local, utilizando sobretudo a abordagem dos arranjos produtivos locais, servirá para analisar o planejamento do Plano Mais IDH do Governo do Maranhão. O que se buscou aqui foi compreender melhor as categorias relacionadas com a temática do desenvolvimento local, bem como identificar algumas variáveis mobilizadas por essa literatura. Sem ser exaustivo, visto que o objetivo dessa pesquisa não é dissecar as linhas teóricas que constituem esse tema, procurou-se entender como essa área se estruturou, suas forças e fragilidades, de modo a calibrar o nosso olhar para a pesquisa empírica, reconhecendo categorias analíticas quando elas nos aparecem nos documentos e nas entrevistas.

2.4. Mapa Conceitual

A seguir, apresenta-se um breve Mapa Conceitual com os principais pontos teóricos sobre planejamento territorial e desenvolvimento local. Esse mapa não pretende abordar todas as vertentes relevantes, mas sim priorizar de uma forma visual aquelas que ajudam a compreender como essa pesquisa vai mobilizar as duas dimensões teóricas na análise do planejamento do Plano Mais IDH.

A operacionalização dos conceitos se fundamenta na relação entre planejamento territorial e desenvolvimento local, sendo o primeiro o conjunto de métodos, o caminho, para a consecução do objetivo maior que se refere ao desenvolvimento integral das populações em seus territórios. As ferramentas principais de territorialização do planejamento – que foram as categorias de análise escolhidas nessa pesquisa – são:

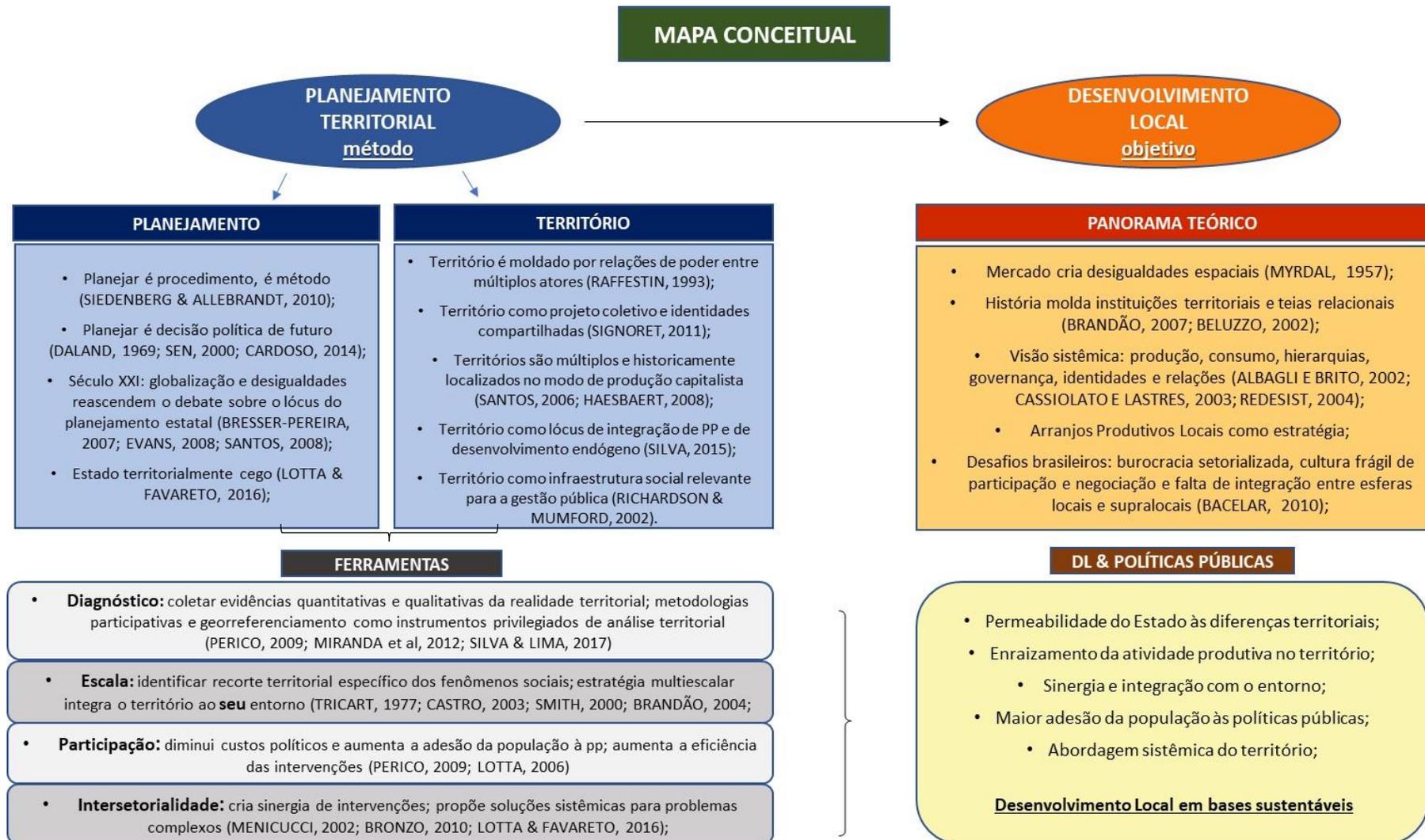
- (i) diagnóstico territorial que lide com evidências locais, utilize métodos de georreferenciamento, banco de dados não tradicionais que aproxime o planejador de escalas locais e inclua etapas qualitativas de apreensão da realidade que contem com participação social;
- (ii) escala, que trata sobre a mobilização de diversas escalas no planejamento de uma política pública tanto na etapa de diagnóstico quanto no desenho das ações, de modo que os incentivos criados sejam enraizados no territórios e gerem dinâmicas locais próprias, ao mesmo tempo em que sirvam para integrar os

territórios menores em seu entorno, criando intervenções sistêmicas que atuem localmente mas não negligenciem as estruturas nas quais os territórios menores estão inseridos;

- (iii) Participação, que refere-se à inclusão da população local desde a etapa de diagnóstico, passando pelo desenho, implementação e monitoramento da política pública, servindo de janela para a territorialização da ação pública, seja porque aproxima o Estado das realidades diversas, seja porque torna a população um agente ativo da ação pública aumentando a aderência às intervenções e sua eficiência;
- (iv) Intersetorialidade, que garante a abordagem complexa de fenômenos sociais, criando intervenções que sejam multissetoriais e incluam a integralidade das dimensões de um problema público determinado identificado nas soluções propostas. É, por excelência, a ferramenta capaz de criar intervenções sistêmicas;

Essas ferramentas, que operacionalizam o que se entende por planejamento territorial, quando analisadas de perto e com critérios, dizem muito sobre o objetivo de desenvolvimento local, pois permitem enxergar o quão o Estado – representado aqui pelos planejadores e implementadores de políticas públicas – enxerga os territórios em suas particularidades, ao mesmo tempo que adota uma abordagem sistêmica da escala local, afastando-se de um localismo negligente, e propõe soluções que, mais do que coordenadas, sejam desenhadas de forma a integralizar as diversas dimensões de uma mesma realidade. Como o desenvolvimento local é um processo muito mais abstrato que o planejamento e, por isso, mais difícil de ser percebido, mobilizar essas ferramentas foi a estratégia escolhida por essa pesquisa para a criação de uma janela de análise que seja coerente, operacionalizável e articulada com a teoria, de modo a guiar às reflexões que emerjam dessa pesquisa.

Figura 1 – Mapa Conceitual da Pesquisa



3 METODOLOGIA

A metodologia adotada neste trabalho é qualitativa, com a utilização das técnicas de análise documental e entrevistas semiestruturadas. O planejamento territorial do Plano Mais IDH foi definido como objeto de pesquisa e dele advém algumas particularidades que impactam na escolha das estratégias de investigação escolhidas: o planejamento é um processo humano e político, portanto, possui muitos contornos e dimensões não aparentes quando lidamos com dados quantitativos.

A pesquisa qualitativa se caracteriza pela condição de perceber a realidade social como construção repleta de significados subjetivos que criam condições objetivas de vida. A reflexão ganha, nessa abordagem, centralidade e é organizada a partir de procedimentos e sistematizações. Trata-se de refazer os caminhos que criaram o fenômeno de interesse, percebendo os contextos e as variáveis do processo (GUNTHER, 2006).

A pesquisa qualitativa implica uma ênfase sobre as qualidades das entidades e sobre os processos e significados que não são examinados ou medidos experimentalmente em termos de quantidade, volume, intensidade ou frequência. Os pesquisadores qualitativos ressaltam a natureza socialmente construída da realidade, a íntima relação entre o pesquisador e o que é estudado, as limitações situacionais que influenciam na investigação. Esses pesquisadores enfatizam a natureza repleta de valores da investigação. Buscam soluções para as questões que realçam o modo como a experiência social é criada e adquire significado (DENZIN; LINCOLN, 2006, p.23).

Esse método é essencialmente interpretativo. A interpretação é construída a partir da descrição aprofundada de um objeto e da coleta de dados e posterior análise, com o uso de temas e categorias que permitirão encontrar os significados por detrás de um fenômeno, criando, então, uma série de novas perguntas. Assim, a subjetividade do pesquisador é parte do processo, sendo uma falácia pensar na existência de procedimentos interpretativos que partam de um lugar de neutralidade. Ao contrário, a reflexão pessoal é justamente a riqueza desse tipo de pesquisa (CRESWEL, 2007; FLICK, 2009).

A análise qualitativa se caracteriza por buscar uma apreensão de significados na fala dos sujeitos, interligada ao contexto em que eles se inserem e delimitada pela abordagem conceitual (teoria) do pesquisador, trazendo à tona, na redação, uma sistematização baseada na qualidade, mesmo porque um trabalho desta natureza não tem a pretensão de atingir o limiar da representatividade (ALVES; SILVA, 1992, p.65).

Para este trabalho, vale lembrar que o processo de análise de uma política pública demanda do pesquisador o esforço de apreender conflitos, continuidades e rupturas por trás do ciclo de sua criação. Trata-se de coletar dados que muitas vezes têm a forma de impressões, posturas, palavras, expressões e, então, juntá-los na construção de um mosaico que nos indicará

algum caminho de percepção da realidade complexa. Por isso, essa pesquisa definiu como técnicas a análise de documentos e as entrevistas semiestruturadas para coletar pequenas porções de realidade que, unidas, podem nos dar um panorama mais amplo dos fenômenos que nos interessam.

3.1. Análise Documental

A análise documental é uma estratégia de pesquisa qualitativa muito antiga. A interpretação de textos sagrados e as investigações filosóficas estão na base dessa prática. Trata-se de codificar um texto, extraindo informações não evidentes a partir do tratamento sistemático de documentos e da análise de seus significados (BAUER; GASKELL, 2002).

Esse tratamento dos documentos inclui técnicas de categorização dos escritos, que pode passar pela contagem de unidades textuais, frequência de palavras, ordenação, vocabulário e estilo. A análise documental pode adotar uma perspectiva semântica, que se preocupa com o que é dito no texto, ou uma perspectiva sintática, que foca na estrutura textual e como os elementos de interligam (BAUER; GASKELL, 2002).

A escolha dos documentos a serem analisados deve seguir premissas de autenticidade, credibilidade, representatividade e significação. Isso significa que é fundamental que os textos selecionados sejam legítimos, característicos de um tema e possuam significado relevante para a pergunta que se deseja responder. Trata-se de um documental original que ainda não foi alvo de tratamentos qualitativos (FLICK, 2009).

Para a análise do planejamento territorial do Plano Mais IDH, cinco documentos principais foram escolhidos por serem a base sobre a qual a referida política pública se operacionalizou. São eles: o Diagnóstico Preliminar dos Municípios com menor IDH do Maranhão⁵, o Diagnóstico Avançado⁶, o Atlas Mais IDH,⁷ o Caderno de Projetos⁸ e a Cartilha dos Comitês Municipais⁹. Todos foram produzidos por uma equipe técnica interinstitucional, formada majoritariamente por funcionários pelo Instituto Maranhenses de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos (IMESC), em colaboração com técnicos e gestores de secretarias setoriais do Estado que formam o Comitê Gestor do Plano Mais IDH.

⁵ Plano de Ação Mais IDH: Diagnóstico Preliminar. Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos. São Luís: IMESC, 2015. Disponível em: <http://imesc.ma.gov.br/atlas/Home/diagnostico>

⁶ Plano de Ação Mais IDH: Diagnóstico Avançado. Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos. São Luís: IMESC, 2016. Disponível em: <http://imesc.ma.gov.br/atlas/Home/diagnostico>

⁷ Atlas Mais IDH. Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos. São Luís: IMESC, 2016. Disponível em: <http://imesc.ma.gov.br/atlas/Home/atlas>

⁸ Caderno de Projetos. Maranhão, 2015. Disponível em: https://participa.ma.gov.br/articles/participa_ma/0000/1518/Caderno_de_Projetos_2015 MAIS IDH.pdf

⁹ Não disponível *online*;

O Diagnóstico Preliminar dos Municípios com menor IDH do Maranhão é uma publicação de 2015, que organiza dados socioeconômicos e ambientais sobre a situação inicial, ou seja, ex ante à política pública, dos 30 municípios selecionados para compor o território de atuação do Mais IDH. Ele se estrutura a partir de uma introdução, explicação do Plano Mais IDH, apresentação da metodologia do documento, indicadores do IDHM dos 30 municípios maranhenses de menor IDH, quais sejam educação, saúde e renda, e também indicadores de gestão municipal e meio ambiente.

O Diagnóstico Avançado data de 2016 e aprofunda o esforço de observação do território de ação do Mais IDH. Ele se trata de um documento robusto de mais de 1500 páginas, também elaborado sob coordenação do IMESC, em parceria com secretarias setoriais do Estado, que inclui informações atualizadas sobre características socioeconômicas, ambientais e culturais dos municípios. O seu objetivo foi particularizar a situação de cada um dos 30 municípios, gerando o que chama de uma “radiografia detalhada do estado dos serviços e das condições sociais da educação, saúde e renda” desse território composto por 30 municípios. Segundo introdução do próprio Diagnóstico Avançado, ele se “constitui um rico e inédito conjunto de informações sobre as condições da pobreza maranhense”.

O Atlas do Mais IDH, também elaborado pelo IMESC e publicado em 2016, é constituído por um conjunto de informações georreferenciadas sobre a natureza geográfica e os recursos naturais e socioeconômicos do território do Mais IDH. Esses dados são apresentados na forma de mapas temáticos de drenagem e de uso e ocupação do solo. O objetivo era que, cruzando as informações apresentadas pelos diagnósticos com os dados do Atlas, fosse possível ao Estado, mais particularmente aos gestores do Plano, observar possíveis inter-relações entre variáveis e construir uma análise multinível da realidade dos 30 municípios.

O Caderno de Projetos foi elaborado em 2015 pela secretarias setoriais envolvidas nas ações do Plano, sob coordenação da Secretaria de Estado de Direitos Humanos e Participação Popular (SEDIHPOP). O documento faz uma breve contextualização do Plano Mais IDH e apresenta os programas, projetos e ações do primeiro ciclo. As iniciativas estão agrupadas por eixo do Plano e estão estruturadas em 1. Identificação; 2. Justificativa; 3. Objetivos; 4. Público Beneficiário; 5. Metodologia; 6. Impactos; 7. Parcerias; 8. Recursos Necessários; 9. Contrapartidas; e 10. Avaliação. É um documento de 350 páginas muito rico de informações técnicas.

Por fim, a Cartilha dos Comitês Municipais, criada em 2015 pela Secretaria Adjunta de Participação Popular que compõe a SEDIHPOP, é um documento curto e didático, cujo público-alvo são os municípios do Plano. O objetivo é ilustrar o funcionamento dos Comitês

Municipais, esclarecendo as suas funções, os seus objetivos e como eles podem ser operacionalizados em cada território.

Com auxílio do software qualitativo Atlas T.I., todos esses documentos, que somam mais de 1000 páginas quando incluídos os diagnósticos territoriais dos 30 municípios, foram explorados em busca de indícios sobre o comprometimento do desenho do Plano com o planejamento territorial. Partiu-se do construto teórico sobre planejamento territorial e desenvolvimento local para refinar o olhar frente a esses conteúdos. Contudo, as categorias foram sendo criadas ao longo da exploração dos textos, de acordo com a percepção sobre padrões temáticos. Assim, embora estejam intimamente alinhadas à teoria, as classificações foram definidas a posteriori. As categorias identificadas foram: “Diagnóstico”, “Escala”, “Participação Social” e “Intersetorialidade”.

3.2. Entrevistas semiestruturadas

A análise dos documentos base do planejamento do Mais IDH parece não ser suficiente para responder integralmente à pergunta de pesquisa. Contar apenas com sistematização dos dados que emergem desses textos subsidia a descrição do planejamento, sobretudo da etapa de diagnóstico, mas não torna possível perceber como o conceito de território é mobilizado pelos gestores do plano e como se deu o processo de planejamento em si. Por isso, a fim de enriquecer essa análise, o trabalho contará com entrevistas semiestruturadas com gestores, técnicos e beneficiários envolvidos na formulação e execução do Plano.

Entrevistas em profundidade permitem acessar o mundo vivencial dos sujeitos, mapeando e compreendendo, por meio de esquemas interpretativos, as narrativas criadas. Nesse processo, é importante identificar atitudes, valores e motivações dos respondentes, atentando para a forma que descrevem fenômenos, que desenvolvem conceitos e como interpretam processos (BAUER; GASKELL, 2002).

Para construir um roteiro de perguntas adequado, foi importante identificar as posições, os interesses e a linguagem dos entrevistados. Foi escolhido um referencial para a discussão com o ator em questão, criando um tópico-guia, na forma de títulos ou breves parágrafos, que rememorem rapidamente o entrevistador sobre a sequência lógica das informações a serem extraídas. Contudo, não se deve restringir a um roteiro pré-determinado. É normal que novas perguntas inéditas apareçam ao longo do desenrolar da fala do respondente, levando o pesquisador a caminhos que ele não havia considerado antes. Em verdade, é esta a riqueza desse tipo de técnica (BAUER; GASKELL, 2002).

Trata-se de definir núcleos de interesse do pesquisador, que têm vinculação direta aos seus pressupostos teóricos (abordagem conceitual) e contatos prévios com a realidade sob estudo; ou seja, existe uma direção, ainda que não de forma totalmente declarada, para o conteúdo que vai ser obtido nas entrevistas, ao mesmo tempo em que a garantia de adequação do roteiro ao universo de vida dos sujeitos (ALVES; SILVA, 1992, p. 63).

O fato de ser semiestruturada significa que a entrevista não é uma conversa despreziosa, mas sim, tem um objetivo e é orientada. No entanto, é flexível e moldável ao perfil do entrevistado, aumentando as possibilidades de interação e devendo ser complementada por novas perguntas que não haviam sido previstas, mas que elucidem pontos que o sujeito levantou. A força de uma postura aberta do pesquisador em relação ao entrevistado está na preservação da espontaneidade sem cair na anarquia de ideias. A entrevista semiestruturada, portanto,

[...] oferece maior amplitude do que o questionário, quanto à sua organização não estando mais irremediavelmente presa a um documento entregue a cada um dos interrogados, os entrevistadores permitem-se, muitas vezes, explicitar algumas questões no curso da entrevista, reformulá-las para atender às necessidades do entrevistado. (LAVILLE; DIONNE, 1999, p. 187).

A seleção dos entrevistados é outra etapa importante. Na técnica de entrevista em profundidade, é necessário escolher atores que se mostrem relevantes para a pergunta de pesquisa, visto que não se está interessado na quantificação de respostas de uma população amostral. Como a pesquisa qualitativa se propõe a explorar diferentes representações sobre um tema, é interessante que a seleção dos entrevistados considere a diversidade de experiências e pontos de vista, de forma a angariar mais peças do quebra-cabeça que é a realidade do fenômeno estudado (BAUER; GASKELL, 2002).

Após as entrevistas realizadas, algumas etapas posteriores ocorrem na relação do pesquisador com os dados coletados. É natural que ele se deixe impregnar pelas informações, no momento imediato da entrevista, sendo esta a primeira análise que ele fará dos dados. Obtendo algum distanciamento, o pesquisador passa a tratar os dados, a partir do debruçar-se sobre suas anotações, extraíndo relações entre os tópicos e as respostas obtidas e percebendo significados. Também é interessante partilhar esses dados com outros pesquisadores, como forma de checagem das compreensões e enriquecimento de sentidos (ALVES; SILVA, 1992).

Retomar a literatura e os conceitos que são base da pesquisa também se torna fundamental após a coleta dos dados. Esse é o momento em que a percepção dos atores entra em contato com a teoria, por intermédio do pesquisador. Busca-se, assim, regularidades, diferenças, nuances nas diferentes respostas de um mesmo sujeito e em respostas de sujeitos

diferentes. A análise qualitativa vai, se construindo, dessa forma, na relação do pesquisador com a teoria e com os dados (ALVES; SILVA, 1992).

Nessa pesquisa, ao longo de cerca de um mês, foram entrevistados 10 sujeitos entre gestores e técnicos envolvidos do planejamento e execução do Plano. Procurou-se atores que ocupavam altos cargos de gestão à época, até implementadores de nível de rua e também beneficiários, com o intuito de criar um retrato que abrangesse variadas perspectivas sobre o planejamento do Plano MAIS IDH.¹⁰ Embora essa pesquisa se debruce apenas sobre o planejamento, não pretendendo avaliar concretamente a implementação das ações, acredita-se que durante o processo de execução, na ida à campo, o planejamento pode ser impactado. Daí decorre a relevância de olhar também para os implementadores das secretarias setoriais e não apenas para os gestores formais do planejamento. Optou-se por não identificar nominalmente os entrevistados, com o intuito de resguardar suas identidades e de deixá-los mais confortáveis para contribuir livremente.

As informações coletadas foram, no entanto, relacionadas aos órgãos ocupados à época, para que haja a contextualização da perspectiva que foi apresentada pelo sujeito, entendendo de que lugar e posição esse indivíduo enxerga o Plano. A seguir, a tabela abaixo apresenta a lista de todos os sujeitos entrevistados, identificando à instituição em que atuavam à época do primeiro ciclo da política (2015 – 2018) e o tempo de atuação nos cargos da época.

Tabela 1 – Lista de Entrevistados por Órgão e Período de Atuação

Entrevistado	Órgão	Período de Atuação
Gestor 1	Sec. Direitos Humanos e Participação Popular - SEDIHPOP	05/2017 - Atual
Gestor 2	Sec. de Saúde - SES	2015-2016
Gestor 3	Instituto Maranhense de Estudos Sócioeconômicos e Cartográficos - IMESC	2014-2019
Gestor 4	Sec. de Agricultura Familiar - SAF	2016-atual
Gestor 5	Agência Estadual de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural - AGERP	2017-Atual
Gestor 6	Sec. Direitos Humanos e Participação Popular - SEDIHPOP	2015-02/2016
Gestor 7	Sec. de Desenvolvimento Social - SEDES	2015-2018
Gestor 8	Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão - CAEMA	2016-Atual
Gestor 9	Sec. de Educação - SEDUC	2015-2016
Gestor 10	Sec. Direitos Humanos e Participação Popular - SEDIHPOP	2015-2016

Fonte: Elaboração Própria

¹⁰ Estavam agendadas entrevista *in loco* com beneficiários do Plano Mais IDH e outros atores territoriais, como empresas e instituições, do município de Belágua, a fim de construir um retrato mais sistêmico do processo de planejamento da política e de compreender, a partir desse ponto de vista, como ocorreu o processo de participação popular e enraizamento das ações. No entanto, devido a pandemia mundial do coronavírus SARS-COV-2, elas foram adiadas e, posteriormente, canceladas diante dos riscos que a conjuntura apresentava. Assume-se a incompletude da experiência dessa pesquisa sem essas peças fundamentais na compreensão de uma política pública, mas acredita-se que esse trabalho continua sendo válido com a consciência de suas limitações.

O roteiro de entrevista partiu de 20 perguntas-base (Apêndice 3) e os dados coletados nas entrevistas foram transcritos e submetidos às técnicas de análise de conteúdo sugerida por Bardin (2009). Assim, seguiu-se as etapas de pré-análise, exploração profunda dos materiais, categorização e interpretação (todas essas etapas foram desenvolvidas no capítulo metodológico). A título de unidade e coesão, optou-se por adotar as mesmas categorias de análise utilizadas na etapa documental, traçando paralelos e qualificando as informações obtidas nesse primeiro momento, de forma a enriquecer as interpretações. Portanto, o desenvolvimento dos resultados das entrevistas seguirá as categorias: “Diagnóstico”, “Escala”, “Participação Social” e “Intersetorialidade” (BARDIN, 2009).

As perguntas serviram de base para guiar a conversa, a qual se manteve livre e aberta para caminhar junto com a subjetividade, memória e discernimento do entrevistado, funcionando, porém, como um “chamado aos trilhos”, quando os assuntos se misturavam ou perdiam o rumo. Em um primeiro momento, foi questionado sobre a atuação da pessoa e qual a natureza de seu contato com o Plano. A seguir, buscou-se compreender o que era entendido por desenvolvimento local, território e planejamento territorial, a fim de entender a relação dos entrevistados com essas ideias – se havia algum nível de reflexão – mais do que julgar acertos ou erros de concepção.

Então, partiu-se para uma rememoração da formulação do Plano e de suas ações constituintes, entendendo como elas foram desenhadas e o quão dependentes esse processo foi da etapa de diagnóstico. Foi nesse momento que buscou-se compreender mais a fundo, como ocorreu a construção dos diagnósticos, se foi participativa, incluiu visitas aos territórios, entre outros.

A seguir, orientando a conversa para o desenho do Plano em si, buscou-se entender como foi considerado o entorno, a relação das ações locais com a região mais dinâmica e como era entendida essa relação. Aqui a ideia prática de desenvolvimento local e enraizamento da atividade produtiva foram temas de provocações, a fim de perceber como o entrevistado se posicionava perante essas reflexões.

Por fim, a dimensão da intersectorialidade, por meio de perguntas sobre a relação com as demais secretarias de Estado, e a relação com a população dos territórios e com o poder municipal impactou o processo de formulação do Plano e de suas ações. Aqui indagou-se, para finalizar, as percepções gerais sobre o primeiro ciclo do Plano, se tinha alcançado alguns de seus objetivos gerais e quais foram os principais desafios nos 4 anos analisados. Todas as entrevistas finalizaram com a demanda de indicação, por parte do entrevistado, de mais alguma pessoa que ele avaliasse importante de ser escutada sobre o tema em questão.

Assim, as entrevistas se desenrolaram ao longo de cerca de um mês, ouvindo as pessoas selecionadas e também algumas posteriormente indicadas. O momento de parar foi aquele em que as ideias, impressões e informações novas e inéditas começaram a tornar-se escassas, identificando-se, entre os entrevistados, alguns padrões de narrativas e repetições. Nesse momento, concluiu-se que o processo havia atingido um momento de estagnação, no qual discursos interessantes ainda apareciam, mas a disruptividade das informações cessou.

3.3. Análise de Conteúdo

A análise de conteúdo foi empregada na interpretação dos documentos e dos dados coletados por meio das entrevistas. Se trata de

[...] um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens (BARDIN, 2009, p. 44).

Para Bardin, um dos principais teóricos dedicados a refinar a técnica, a análise de conteúdo interage tanto com a objetividade do rigor científico, quanto com a criatividade que advém das subjetividades do pesquisador e dos atores de um fenômeno analisado. Aquilo que é não-aparente deve vir à tona por meio de leituras duplas de conteúdo, que se afastam de um primeiro contato mais leigo com o objeto e aproximam-se de uma sistematização de quem cultua um olhar permanentemente desconfiado para com aquilo que analisa (BARDIN, 2009).

É o abandono da ingenuidade do pesquisador que permite que essa técnica lide com símbolos latentes em camadas mais profundas de significado. O cientificismo deve vir do rigor, do método empregado. Apoiado por Bardin (2009), as etapas que constituíram o método dessa pesquisa foram: pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados e interpretação.

Primeiramente, a pré-análise inicia-se com uma leitura flutuante, descompromissada de rigor, mas atenta. Essa etapa começa antes mesmo da delimitação dos conteúdos a serem analisados, quando o pesquisador começa a se inteirar sobre o seu objeto e entra em contato com uma gama extensa de bibliografia, documentos e produtos diversos que se relacionem com o tema de interesse. Nesse momento criam-se as primeiras impressões, começa-se a formular as primeiras hipóteses e a entender quais são os melhores materiais para formar o corpus de conteúdo da pesquisa (BARDIN, 2009).

Quando o pesquisador já está mais íntimo de seu objeto e dos meios para decodificar os significados, já tendo definido um corpo de conteúdo, algumas hipóteses iniciais e categorias prováveis (que tendem a sofrer alteração no decorrer da pesquisa), parte-se para a segunda

etapa, que é a exploração aprofundada dos materiais. Nesse momento, volta-se a todos os documentos, bibliografias e entrevistas com um olhar mais metódico de quem procura por algo a partir de um referencial anterior, tentando perceber padrões e encaixar categorias. Todas as técnicas disponíveis e que forem julgadas úteis devem ser empregadas, tais como criação de índices, contagem de palavras, instrumentos quantitativos ou softwares qualitativos de categorização de significado, tal como o Atlas T.I. utilizado nessa pesquisa (BARDIN, 2009).

Bardin explicita que a categorização é uma técnica essencial à análise de conteúdo, mas que ela não passa por um procedimento rígido. Tanto pode-se pensar em blocos de categorias que emergem da teoria e são, então, utilizadas a priori para guiar o pesquisador da análise dos documentos e entrevistas, quanto pode-se formular as categorias ao longo do processo de exploração do conteúdo, percebendo quais são os padrões temáticos que mais se repetem, ou seja, podem ser definidas antecipada ou posteriormente. O que mais importa, contudo, é que essas categorias sejam mutuamente excludentes, homogêneas, objetivas e produtivas. Essas qualidades referem-se ao alinhamento das categorias com o arcabouço teórico que sustenta a pesquisa e à utilidade para gerar interpretações relevantes. O ideal é que diferentes níveis de análise sejam separados em diferentes categorias (sobre a homogeneidade) e que um elemento não possa coexistir em mais de uma categoria (sobre a exclusão) (BARDIN, 2009).

Por fim, a última fase, de tratamento e interpretação, diz respeito a análise propriamente dita e construção de explicações. É o momento de confrontar os dados empíricos com o marco teórico e criar significados válidos para os conteúdos. Aqui, surgem as proposições e os conceitos. A inferência é uma ferramenta valiosa na criação de significado e deve ser empregada para que o contexto em que um determinado conteúdo foi produzido seja considerado na análise, bem como as formas de comunicação adotadas e o público-alvo de tal mensagem. Esse cuidado remete o pesquisador ao caráter social e humano da pesquisa qualitativa (BAUER; GASKELL, 2002; BARDIN, 2009).

Assim, as informações coletadas foram organizadas a partir de categorias fundamentadas no arcabouço teórico de planejamento territorial. Buscou-se explorar os conceitos de escala, participação social, diagnóstico e intersetorialidade, classificando as falas em referências a essas temáticas mais gerais. A análise de conteúdo também considerou a posição ocupada pelos sujeitos no planejamento e gestão do Plano Mais IDH, atentando para a influência que o contexto e os interesses têm nas narrativas dos respondentes.

4 DO OBJETO EMPÍRICO

4.1 O Maranhão

4.1.1 Ambiente e População

O estado do Maranhão está posicionado na fronteira entre a região Nordeste e Norte do Brasil, pertencendo a primeira, e é cercado pelo Piauí, Tocantins e Pará. Historicamente, esse estado tem influência de colonização francesa e holandesa, para além da tradicional presença de Portugal, devido a ocupações durante o século XVII. A herança indígena e africana também é muito presente na cultura local até hoje.

Com 329.642,170 km² de extensão territorial – oitavo maior estado brasileiro -, o Maranhão tem 640km de costa – segundo maior litoral brasileiro. Localizado dentro do território da Amazônia Legal, o clima predominante é o tropical semiúmido, quente e seco, com faixas de clima equatorial na porção oeste, quente e úmido. Excluindo os amazônicos, é o estado com maior disponibilidade de terras agricultáveis do Brasil, não contabilizando as regiões de reserva e proteção (IBGE, 2019).

O estado é constituído de 217 municípios, com 32 regiões oficiais de planejamento. A população estimada é de 7.075.181 pessoas, com pirâmide etária (Figura 2 do Anexo 1) mais alargada na faixa dos 10 a 24 anos. Segundo a Síntese de Indicadores Sociais de 2015, do IBGE, cerca de 80,6% se declarou preta ou parda, além disso, o estado apresentou taxa de urbanização de 59,2%, um dos menores valores do Brasil. No quesito desigualdade de rendimentos, quando medido pela razão entre renda per capita média e mediana, o Maranhão apresenta um dos resultados mais graves (R\$ 669 e R\$ 411). Sobre a proporção de pessoas que vivem com até 25% de salário mínimo per capita, em 2014, o Maranhão apresentou população nessas condições 17 vezes maior que a população registrada por Santa Catarina (IBGE, 2015).

Os dados relativos a aspectos ambientais – leia-se resíduos sólidos, água e esgoto, parecem ser os mais críticos. Segundo a PNAD Contínua, em 2018, 75,3% dos domicílios particulares maranhenses estavam ligados à rede geral de distribuição. No que se refere ao esgotamento sanitário, apenas 22,6% dos domicílios maranhenses estavam conectados à rede geral de distribuição em 2018 e 60,8% dependem de fossa independente. Em relação aos resíduos sólidos, em 2018, 51,2% dos domicílios contam com coleta de lixo domiciliar e 26,3% ainda descartam seus resíduos por meio da queima (IBGE, 2019).

Em termos de condições de moradia, segundo o IBGE, 56,1% dos domicílios particulares permanentes do Maranhão tinham acesso à Internet no 4º trimestre de 2017. Dos

43,9% que não tinham acesso, 35,2% alegaram impossibilidade de pagar por esse serviço e 18,9% informaram que não havia rede de internet disponível do local de residência. Esses dados caracterizam a situação de precariedade no acesso de alguns serviços e o isolamento de alguns territórios (IBGE, 2019).

4.1.2 Economia

Marcado por disputas, o Maranhão já foi parte do Vice-Reino do Grão-Pará, com sede em Belém. Sob essa configuração, inseriu-se na pauta exportadora brasileira a partir da produção primária, sobretudo de algodão. Diferentemente do restante do Nordeste, no Maranhão o ciclo canavieiro não teve tanta expressividade, cedendo espaço para o cultivo de algodão (TRIBUZI, 1981).

À época das Companhias Gerais de Comércio, do Marquês de Pombal, e ativado pelas guerras de independência dos Estados Unidos, o mercado internacional de algodão se aqueceu, sobretudo na Inglaterra, que perdera seu principal fornecedor. Portanto, entre os séculos XVIII e XIX, a produção algodoeira se expande de forma importante no estado. São Luís figurava, nesse momento, entre as quatro capitais brasileiras com maior população (TRIBUZI, 1981).

Essa situação muda quando o tráfico de escravizados é proibido e, posteriormente, a abolição impacta o principal pilar da estrutura produtiva colonial. Sem ter estabelecido uma indústria que agregasse valor ao algodão, sem ter diversificado a economia e a infraestrutura social e sem fomento de um mercado interno, devido ao trabalho não ser assalariado, a empresa rural maranhense arruinou-se. O ciclo da borracha, que estava ocorrendo no Norte do Brasil, atraiu parte significativa da mão de obra do estado (TRIBUZI, 1981).

Já na República, os poucos empreendimentos rurais que se mantiveram no Maranhão voltaram a sua produção para a pecuária sem, contudo, abandonar de todo o cultivo de algodão, que ganhou novos mercados em ocasião das guerras mundiais. Simultaneamente, começou a surgir uma pequena lavoura rural, a qual concentrava o seu cultivo em cereais e oleaginosas, com destaque para o arroz e o babaçu (TRIBUZI, 1981).

Embora a balança comercial maranhense registrasse saldos positivos de tempos em tempos, a depender das conjunturas internacionais, a estrutura econômica ainda se baseava em laços feudais de produção, intensiva em terra e estagnada em tecnologia e infraestrutura. Esse quadro começa a mudar a partir dos investimentos do governo federal em integração nacional. A construção de rodovias para interligar todas as regiões do País, conectaram o Maranhão a Belém, aos interiores amazônicos e a região centro-oeste. O resultado foi o aumento da

migração e a expansão da fronteira agrícola, marcando o episódio moderno da economia maranhense (TRIBUZI, 1981).

Rompendo o modelo latifundiário, a nova fronteira agrícola foi ocupada pelo cultivo familiar, frequentemente nômade e informal, caracterizando a grilagem. O arroz e o babaçu permanecem como as culturas principais, convivendo, a partir dos anos 1960, com a pecuária ao Sul do estado. Essa configuração de ocupação foi problemática para o florescimento de uma classe de médios empresários rurais, pois a falta de posse da terra não obstruía o acesso a crédito e incentivos fiscais para a produção rural e as migrações nômades eram, sobretudo, exploratórias e danosas a reprodução da terra. Por tudo isso, os preços rurais eram pouco competitivos e o retorno era mínimo, mantendo os agricultores em um nível de quase subsistência (TRUBUZI, 1981).

Portanto, embora as novas infraestruturas federais de transporte tenham possibilitado a mobilidade e nova ocupação de terras, não houve investimentos suficientes e incentivos para que esses lavradores se tornassem proprietários de terras. O efeito foi a formação de uma classe informal especuladora de terras. A incipiente indústria desse período era dependente no setor primário, concentrando-se no processamento de produtos como o babaçu. O mercado consumidor interno permaneceu frágil, com a massa da população rural – grande maioria – excluída do poder de compra. O setor de serviços não se diversificou, estando restrito a pequenos empregos informais e ao funcionalismo público, esse último representando um setor relevante da economia urbana de grande e médias cidades maranhenses (TRIBUZI, 1981).

A partir dos anos 1970, a economia do Maranhão começa a ser impactada por grandes empreendimentos que moldam a situação atual. O início das operações do Porto de Itaqui, que data de 1973, permite o escoamento da produção primária, não só maranhense, mas também de outras regiões do País. A presença da Companhia Vale do Rio Doce no Maranhão, em razão da exploração das jazidas mineiras da Serra dos Carajás (PA), levou às obras da estrada de ferro Carajás, que interliga o Pará ao complexo portuário do Maranhão, em especial ao Terminal Ponta da Madeira, porto privado sob concessão à Vale. Também se estabeleceu no estado a ALUMAR (1984), consórcio transnacional entre as empresas ALCOA, a South 32 e Rio Tinto para exploração de minerais, como foco no alumínio (MESQUITA, 2011).

Constituído da ferrovia e do porto, o Programa Carajás foi decisivo para configurar uma nova etapa na transnacionalização dos recursos naturais brasileiros, e o Itaqui passou a representar o novo elo de conexão, via São Luís, do país com as economias centrais. A partir do binômio ferrovia-porto, foram instalados vários projetos industriais, ao longo da Estrada de Ferro Carajás para o desenvolvimento de usinas siderúrgicas: Companhia Vale do Pindaré, MARGUSA, METALMAN (produção de manganês metálico e dióxido de manganês), entre outros (BURNETT, 2015, p.7).

Embora as culturas tradicionais de algodão, arroz e babaçu ainda figurem como importantes cultivos do setor primário maranhenses, a soja que se espalhou do centro-oeste para o sul do Maranhão, foi a responsável pelo início da mecanização da produção, centrada na região de Balsas. A pecuária também se tornou intensiva em tecnologia, contribuindo para a consolidação de uma indústria ligada ao agronegócio na porção centro-sul do estado. No entanto, esse setor ainda não é compatível com o volume de produção primário do estado, mantendo a estrutura econômica orientada por commodities (MESQUITA, 2011).

Algumas cadeias produtivas receberam investimentos a partir dos anos 1980, principalmente a metalúrgica, de fertilizantes, de combustíveis e extrativista. No entanto, a abertura comercial dos anos 1990 enfraqueceu a nascente indústria maranhense, tirando desse setor o papel de indutor do crescimento econômico. Nos anos 2000, foram os serviços que ocuparam o maior espaço na estrutura de renda do estado, principalmente aqueles ligados ao setor da construção civil e de serviços públicos, como energia elétrica e água (PAULA; HOLANDA, 2011).

A partir de 2004, o Maranhão começou a registrar taxas positivas de crescimento, sinalizando certo dinamismo econômico. Dentre os fatores que estão correlacionados a esse fenômeno, estão a expansão da exportação de produtos primários, sob o estímulo da conjuntura internacional favorável aos setores minerais e agrícolas. O comércio exterior ascendeu a um lugar estratégico, figurando, em 2008, como a economia nordestina mais aberta ao exterior, sobretudo no que diz respeito a soja, complexo de ferro e alumínio (PAULA; HOLANDA, 2011).

Outro fator importante na conjuntura econômica do Maranhão nos anos 2000 foi o peso das transferências federais (Gráfico 1 do Apêndice 1). Historicamente, o estado é muito dependente da União, o que caracteriza uma situação de grande instabilidade e vulnerabilidade financeira, mas inegavelmente beneficiou o estado em tempos de crescimento econômico como a primeira década dos anos 2000. Segundo dados do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), nos últimos dez anos, o Maranhão manteve altas taxas de proporção entre o seu rendimento líquido e as transferências recebidas, passando de 53,1% em 2010 para 48% em 2019. O ano de 2011 registrou o pico do peso das transferências nesse período, atingindo 56% e caindo até 2016, momento em que essa taxa começou a crescer novamente.

De acordo com o IBGE, o Produto Interno Bruto (PIB) do Maranhão em 2017 foi registrado em R\$ 89,524 bilhões, o que significa um rendimento per capita de R\$ 12.788,75 ao

ano (Gráfico 2 do Apêndice 1).Atualmente, o Maranhão é o 4º PIB do Nordeste, contribuindo em 9,4% para o PIB regional, e o 17º maior PIB do Brasil. A economia maranhense é composta 73,5% do setor de serviços, 17% indústria e 9,5% atividades agropecuárias. Esse quadro é explicado, em grande medida, pela expansão do crédito ao consumidor e o aquecimento do setor imobiliário aqueceu o mercado consumidor e o setor de serviços (PAULA; HOLANDA, 2011).

4.1.3 Sociedade

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Maranhão, segundo o Censo 2010, foi de 0,639, considerado médio na escala de 0 a 1. Assim, o estado se posicionou em 26º, apenas a frente do Alagoas. Essa situação é praticamente a mesma desde 1991, quando o Maranhão figurava em última posição. O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) calculado para mais de 5 mil municípios brasileiros, registra São Luís como a primeira colocada maranhense no ranking, no 249º lugar, distante da segunda colocada, Imperatriz, que se encontra na posição 993º (IPEA, 2019).

Atualizando os dados a partir das informações da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD), é possível avaliar períodos mais recentes. Em 2017, portanto, o Maranhão registra um IDHM de 0,687, enquanto o Distrito Federal é o primeiro colocado, com 0,850 pontos (Gráfico 3 do Apêndice 1). Embora não seja o último colocado no ranking geral, o Maranhão apresenta o menor IDHM no quesito Renda, 0,623, o que equivale a renda per capita de 387,34. O estado também registra a menor esperança de vida ao nascer, 70,7 anos (IPEA, 2019).

O IDHM na dimensão Educação é onde o Maranhão registra melhores resultados, marcando 0,682, posicionando-se em 21º posição entre os estados brasileiros, saindo das últimas posições que ocupa nas outras dimensões. Esse fato se deve ao impacto dos investimentos em educação que ocorreram nos últimos anos: dado que a situação em alguns municípios era muito precária, os retornos dos primeiros investimentos tendem a ser significativos. Ilustrativo dessa situação é a evolução do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) que aumentou de 2,9 em 2005 para 4,8 em 2017 (Gráfico 4 do Apêndice 1).

Vale ressaltar que entre 2000 e 2010, segundo dados dos censos do IBGE, o IDHM dos municípios maranhenses teve um aumento geral importante, passando de uma grande maioria de cidades da faixa de 0.260 a 0.490 do índice para uma faixa de valores que vão de 0.500 a 0.590 do índice, com uma multiplicação de pontos que alcançam a faixa que vai de

0.600 a 0.690 do IDHM. Em 2000, apenas a capital, São Luís, tinha um IDHM entre 0.600 a 0.690, contrastando profundamente com o restante do estado. Em 2010, tanto São Luís quanto Imperatriz, a segunda maior cidade maranhense, ocupam a faixa de 0.700 a 0.800 do IDHM (Figura 3 do Anexo 1). Esse retrato é explicado pelo crescimento econômico do Brasil à época, puxado pelo aumento da exportação de produtos primários, o que beneficiou a produção Maranhense, o complexo portuário, ao mesmo tempo que aumentava o valor absoluto das transferências federais. Tudo isso somado à ampliação significativa do acesso a políticas públicas em algumas das regiões mais vulneráveis do País (PAULA; HOLANDA, 2011).

O Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) em 2017 foi de 0,349 (faixa de vulnerabilidade média), registrando uma queda contínua desde os anos 2000 (Gráfico 5 do Apêndice 1).¹¹ Mesma tendência se comprova para a taxa de mortalidade infantil (Gráfico 6 do Apêndice 1), indicador que posicionava o Maranhão em último lugar na lista dos estados brasileiros. Embora ainda alta, essa taxa costumava ser de 46,53 mortes para cada 1000 nascidos vivos em 2000. Apresentando queda contínua, em 2017 essa taxa se encontra em 21,37 mortes a cada 1000 nascidos vivos, o que representa um avanço importante, apesar dos valores ainda dramáticos.

O Índice de Gini, que responde pelo nível de desigualdade, ainda se manteve alto em 2017, com um coeficiente de 0,54 em uma escala de 0 a 1 (Gráfico 7 do Apêndice 1). Entretanto, assim como os outros indicadores, ele apresenta uma tendência contínua de queda desde 2000, quando marcava 0,65 pontos. Segundo a publicação do IBGE sobre os PIBs municipais, 6 cidades respondem a mais de 50% do PIB do estado (50,7%), com destaque para a diferença de pontos percentuais da capital São Luís, que representa 33,3% do PIB estadual e a segunda colocada nesse ranking, Imperatriz, com 8,2% desse valor. Os municípios de Balsas, Açailândia, São José de Ribamar e Caxias correspondem, respectivamente, a 2,8%, 2,3%, 2,2% e 1,9% do PIB maranhense. Na outra ponta dessa lista, estão 109 municípios (do total de 217) que pesam cerca de 10 pontos percentuais na renda do estado, os quais concentram 19,2% da população (Figura 4 do Anexo 1).

¹¹ Índice calculado pela Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (Ipea) que abrange 16 indicadores, referentes a três dimensões distintas que, juntos, compõe um índice geral. Na dimensão (i) Infraestrutura Urbana, os indicadores são: coleta de lixo, água e esgoto inadequados, tempo de deslocamento casa-trabalho. Na dimensão (ii) Capital Humano, os indicadores são: mortalidade infantil, crianças de 0 a 5 anos fora da escola, crianças de 6 a 14 anos fora da escola, jovens de baixa renda que não estudam e não trabalham, mães jovens (10 a 17 anos), mães sem ensino fundamental com filhos até 15 anos, analfabetismo e crianças em domicílios onde nenhum morador tem o fundamental completo. Na dimensão (iii) Renda e Trabalho, os indicadores são: renda igual ou menor a R\$255, baixa renda e dependente de idosos, desocupação, trabalho infantil e ocupação informal sem ensino fundamental. A escala do IVS vai de 0 a 1, sendo que quanto mais perto de 1 maior é o nível de vulnerabilidade social.

O número de pessoas maiores de 18 anos que trabalham com carteira assinada no estado esteve em níveis mais críticos entre 2010 e 2015, com percentual inferior a 20% dessa população, mas tendo apresentado melhoria desde então, marcando pouco mais de 20% da amostra.

4.1.4 Cultura

O Maranhão possui uma cultura muito rica, complexa e singular na região Nordeste e no Brasil todo. Mesclando as raízes africanas, indígenas e europeias -de tradição ibérica, francesa e holandesa - à proximidade geográfica com a América caribenha, o estado abriga manifestações, danças e festas que deixam claro a diversidade de sua constituição.

Expressão mais famosa, o Bumba-Meu-Boi reina absoluto no mês de junho, durante os festejos de São João. De origens africanas e indígenas, a dança folclórica tem fortes elementos religiosos e possui diferentes instrumentos e ritmos de canto, os chamados sotaques, a depender da região do estado. Presente tanto na capital São Luís, quando em cidades do interior, essa manifestação é considerada Patrimônio Imaterial da UNESCO e atrai cada vez mais turistas para o Maranhão nessa época do ano (CORREA, 2012).

No entanto, ao sul do estado, na região de Imperatriz e Balsas, é a quadrilha, de forte influência europeia, que toma conta das festas nos meses de junho e julho. Menos popular nessa porção territorial, o Boi quase não aparece. Essas diferenças deixam evidente os mundos que compõem um mesmo estado, cuja grande extensão territorial abriga singularidades regionais importantes (CORREA, 2012).

Além das danças juninas, as danças africanas têm um peso importante na cultura maranhense. O Tambor de Crioula e o Tambor de Mina tem relação íntima com a religiosidade da umbanda e foram cultivadas como símbolos de força e resistência pelos escravizados que no Maranhão chegaram. A Dança do Coco, de mescla indígena e africana também é muito comum pelo estado, retratando os tempos dos engenhos de açúcar e das fazendas de criação de gado. Por fim, o Reggae, de origem jamaicana, foi difundido no estado por meio das rádios do Caribe dos anos 1960-70 e, hoje, é o ritmo mais difundido no estado (ALBERNAZ, 2004).

A Festa do Divino Espírito Santo, tradição da época imperial, é comemorada de forma grandiosa, no mês de maio, em todo o estado, mas, sobretudo, na cidade histórica de Alcântara. A simulação do imperador com a sua corte percorre, em cortejo, as casas da cidade, distribuindo banquetes, danças e música. O Divino também é responsável por uma atração significativa de turistas de outras partes do estado nessa época do ano.

Além das festas e danças, a gastronomia local é muito variada. Ao norte do estado, predominam os pratos com influência do mar, o arroz de Cuxá, feito com a folha da Vinagreira, e as sobremesas e sucos com frutas amazônicas, como o Cupuaçu, o Bacuri e o Murici. Já na região centro-sul, a tradição nordestina da carne de sol e da mandioca se sobressai, confirmando as regionalidades marcantes presentes no estado.

Incontornável para compreender a cultura do Maranhão é a literatura. Foi a partir dessa forma de expressão que, no século XIX, tentou-se construir uma identidade local, calcada nos letrados ilustres na história do estado. A obra “O Pantheon Maranhense”, de Antônio Henriques Leal, datada de 1870, reúne ensaios sobre os expoentes literários do Maranhão, que faziam de São Luís a “Atenas Brasileira”, servindo quase como mito fundados de uma cultura humanista. Nela estão o grande Gonçalves Dias, bem como João Francisco Lisboa, Odorico Mendes e Sotero dos Reis. Até hoje, o estado cultiva seus escritores, em nomes contemporâneos como Ferreira-Gullar (1930-2016) e Josué Montello (1917-2006) (RESENDE, 2007).

Esse brevíssimo toque na cultura maranhense tem um lugar certo de si nesse trabalho. Cabe entender em qual realidade o Mais IDH está inserido, o que é o Maranhão, ao menos em linhas mais superficiais e gerais, para aproximar-nos das complexidades, fraquezas e potencialidades desse território. Mais do que tudo, é imprescindível não esquecer que coexistem mundos distintos dentro das mesmas fronteiras, o que torna a realidade mais rica e os problemas sociais mais desafiadores.

4.1.5. Forças e Fragilidades: Qual Maranhão do Futuro?

Convivendo com indicadores tão frágeis, estão as grandes potencialidades do Maranhão. No turismo, o estado apresenta grandes oportunidades de geração de renda e de crescimento econômico, apresentando 10 polos turísticos espalhados em toda a sua extensão. A capital São Luís é famosa pelo centro histórico, que é considerado patrimônio cultural da UNESCO desde 1997, graças a seu conjunto arquitetônico com cerca de 4.000 prédios coloniais. A cidade de Alcântara também é famosa por seu estilo colonial, tendo sido tombada pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), em 1948, como cidade monumento (SANTOS; TEIXEIRA, 2009).

Em termos de belezas naturais, o Estado é famoso mundialmente pelo Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses que é formado por 155 mil hectares de dunas e lagoas de água doce, as quais, juntas, são reconhecidas por ser um ecossistema de base geológica rara no mundo todo. A sua proximidade do Delta do Parnaíba e de Jericoacoara compõe a Rota das Emoções, um dos mais importantes roteiros turísticos compartilhados do Nordeste, abrangendo

Maranhão, Piauí e Ceará. Por fim, a Chapada das Mesas, ao sul do Maranhão, é formada por cânions, cachoeiras e grande biodiversidade. A região abarca 10 municípios e já atrai cerca de 100 mil turistas por ano, principalmente vindos da própria região e de estados vizinhos. A região também possui potencial de integração com outros destinos vizinhos, como o Jalapão, no Tocantins e Parauapebas, no Pará, criando rotas compartilhadas no âmbito do Consórcio do Brasil Central (SANTOS; TEIXEIRA, 2009; BRASIL CENTRAL, 2018).

Em termos energéticos, o Maranhão também desponta como uma alternativa sustentável na matriz brasileira. Devido às fontes de gás natural, uma das maiores do mundo, o estado é considerado a nova fronteira de produção dessa energia. Atualmente, o nível das reservas é de 18,5 bilhões de metros cúbicos de gás, referentes aos campos já em produção. Quatro são as usinas que operam no Complexo de Parnaíba, com capacidade instalada de 1.427MW de potência. A Bacia do Parnaíba, atualmente, é a segunda maior produtora em terra no Brasil, responsável por cerca de 7% de toda a produção de gás natural do país (ANEEL, 2019).

A energia solar também representa um setor ainda pouco explorado e que tem grande potencial de geração de empregos e renda. A região Nordeste como um todo apresenta índices de irradiação solar acima de 2.000 kWh/m²/ano e o Maranhão, que é o segundo estado nordestino em extensão territorial. Apresenta média de 5,5 kWh/m²/dia, o que o torna um local atrativo para investimentos no setor. Por fim, a energia eólica também é uma possibilidade de matriz alternativa no estado, sendo que o fator capacidade que mede a geração de energia sobre a capacidade de geração, no Maranhão, foi o maior no ano de 2018. Atualmente, cerca de 50 empreendimentos eólicos estão em funcionamento, espalhados em 19 municípios (ANEEL, 2019).

A posição estratégica do Maranhão também se configura como uma força do estado. A cidade de Alcântara, além de ser o terceiro destino turístico mais procurado no Maranhão, é base para o Centro de Lançamento Aeroespacial de Alcântara (CLA), devido à proximidade do Equador e do regime climático e de chuvas bem definidos. Em 2019 foi assinado um acordo de salvaguarda tecnológica entre Brasil e Estados Unidos, que autoriza lançamento de foguetes e espaçonaves estrangeiras a partir da CLA. A posição privilegiada do estado também contribui para um perfil portuário importante nacionalmente, constituído de 4 terminais destinados à movimentação de cerca de 207 toneladas de cargas em um ano. Figurando-se entre um dos principais portos da região nordeste do Brasil, o Porto de Itaqui aparece como estratégico para a região nordeste e para o Brasil.

O Maranhão tem se destacado no cenário nacional como um dos estados líderes de um projeto de desenvolvimento cujo centro está na região centro-norte graças à tendência de deslocamento da produção nacional de grãos e animais do sul e sudeste para o norte. O setor minerador também está centrado nessa região. A logística das cadeias de produção nacionais começa a demandar o desenvolvimento de uma infraestrutura multimodal que integra o país, desafogando os portos do sul-sudeste, aproveitando as vantagens comparativas e o perfil ambiental de cada região para diversificar a matriz de transportes, encurtando distâncias e diminuindo custos por meio do aumento do escoamento da produção primária pela fronteira norte-nordeste (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016).

Esse retrato demonstra as contradições que constituem a realidade atual do Maranhão e ilustra simbolicamente a realidade do país como um todo. Embora apresentem tendências de melhorias nos últimos anos, a situação dos indicadores, sobretudo sociais, do estado o coloca em uma posição de fragilidade. A economia, centrada no setor primário, integra o Maranhão no comércio global como fornecedor de commodities, conseqüentemente uma pauta exportadora mais intensiva em recursos naturais do que em tecnologia, o que, na economia da informação, tem seus custos. Além disso, os centros dinâmicos do estado, em especial São Luís, Imperatriz e Balsas, estão cercados por um vasto interior rural, pouquíssimo infraestruturado e historicamente receptor de poucos investimentos.

Segundo dados divulgados pelo IBGE em 2019, o Maranhão foi a 4ª economia brasileira que mais cresceu em 2017, registrando um aumento no seu PIB de 5,3%, que significa um crescimento de R\$ 89,524 bilhões (Gráfico 8). Foi o segundo maior crescimento dentre os estados na região nordeste, ficando apenas atrás do Piauí, que cresceu 7,7%. A média de crescimento do país foi de 1,3%. Segundo análises do Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos, essa taxa foi puxada, sobretudo, pelo aumento da produtividade da agricultura e pelas exportações via infraestrutura portuária, atividades que foram impactadas pelo nível elevado de investimento público em comparação com outras unidades da federação (MARANHÃO, 2019).

Essa seção teve como objetivo criar um panorama breve sobre a situação presente do estado do Maranhão, demonstrando as contradições entre indicadores ruins e potencialidades que antecipam um futuro possível para o desenvolvimento da região e do país todo. O Plano Mais IDH do Governo do Estado se insere nessa realidade complexa, buscando atacar as realidades mais precárias do estado, a fim de endogeneizar o desenvolvimento, melhorando a qualidade de vida no interior maranhense, criando novas possibilidades de crescimento econômico e compartilhando os benefícios oriundos das melhorias iniciais, porém

significativas, nos últimos anos. O Plano, portanto, é a concretização do pilar da justiça social no desenvolvimento sustentável, ao mesmo tempo que ambiciona dinamizar a economia local do seu território de ação. A seguir, vamos entender melhor o que é o Mais IDH e como ele se estrutura.

4.2 O Plano Mais IDH

O Plano Mais IDH do Governo do Estado do Maranhão foi instituído por decreto em 2 de janeiro de 2015. Em seu artigo primeiro, o documento estabelece o objetivo central de “promover a superação da extrema pobreza e das desigualdades sociais no meio urbano e rural, por meio de estratégia de desenvolvimento territorial sustentável”. A delimitação do público-alvo adota a estratégia de territorialização, não focalizando por perfil de beneficiários, mas por territórios-alvo. Nesse sentido, o Mais IDH atua nos 30 municípios de menor Índice de Desenvolvimento Sustentável Municipal do Maranhão, os quais, juntos, compõe o território de ação da política (Figura 5 do Anexo 2) (MARANHÃO, 2015).

O IDHM é uma adaptação do IDH Global aos municípios brasileiros, seguindo as mesmas dimensões do indicador original: longevidade, educação e renda. Ele é calculado pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (Ipea) e Fundação João Pinheiro a cada dez anos, a partir dos dados do Censo, usando a metodologia do IDH Global. Foi pensado como uma adequação da metodologia à disponibilidade dos indicadores nacionais, ajustando o IDH à realidade territorial brasileira (IPEA, 2013). Na figura abaixo, é possível observar as diferenças na construção da versão global e municipal do IDH.¹²

¹² A utilização do Índice de Desenvolvimento Humano para a classificação dos países e análise de seu nível de bem-estar é comumente alvo de críticas metodológicas. Isso porque a escolha dos parâmetros que constituem esse indicador não permitiria retratar de forma eficiente a gama de fatores que determina as condições de vida de uma população. De acordo com as críticas mais frequentes, aspectos ambientais, culturais, políticos, de direitos civis e de distribuição de renda teriam forte peso no cálculo de bem-estar de uma nação e são negligenciados por esse indicador. Além disso, a eficiência na utilização dos recursos não está refletida no IDH. As críticas também recaem sobre a adoção de média aritmética como forma de cálculo, que equipara as três dimensões do índice, sem revelar possíveis descompassos, por exemplo, entre renda e escolaridade, conferindo o mesmo peso de valor às três esferas. A natureza das variáveis escolhidas para mensurar o IDH também são fundamentalmente distintas, sendo alfabetização e esperança de vida variáveis de estoque e escolaridade e PIB per capita de fluxo, sendo mais suscetíveis a dinâmicas conjunturais. No caso do IDHM essas críticas se repetem, com o adendo de que o uso da renda municipal *per capita* não capta a família como principal unidade consumidora e nem o número de famílias abaixo de uma determinada linha de renda. Adotar a frequência escolar também se revela frágil, pois registra apenas uma parcela da população que tem acesso à escolaridade, sem indicar distorções idade-série ou pessoas fora na escola. Apesar dessas pontuações, o IDH possui valor em tentar operacionalizar um conceito complexo para, então, incentivar debates em cima de dados concretos. Além disso, embora tenha fragilidade, a simplicidade de suas dimensões facilita a transparência e simplicidade de seu significado para a população e não apenas técnicos habilitados. Por fim, o esforço de gerar um referencial de comparação entre países e entes subnacionais no tempo permitiu a elaboração de modelos visuais que foram úteis na compreensão de algumas dinâmicas relevantes. Portanto, o importante não é inutilizar o IDH, mas ter consciência de suas

Figura 6 - Diferenças Metodológicas do IDH Global e do IDHM Brasil

	LONGEVIDADE	EDUCAÇÃO		RENDA
		População Adulta	População Jovem	
IDHM Brasil	Esperança de vida ao nascer	18+ com fundamental completo	5-6 na escola 11-13 nos anos finais do fundamental 15-17 com fundamental completo 18-20 com médio completo	Renda mensal per capita (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 per capita (US\$ ppp2005)

Fonte: Atlas Brasil, 2013

Os municípios escolhidos para área de intervenção do Plano Mais IDH são:

Tabela 2 - Os 30 municípios que compõem o território de ação do Plano Mais IDH

Ranking	Município	Ano de Emancipação	População 2010	PIB Per Capita	IDHM 2010	IDHM Renda 2010	IDHM Longevidade 2010	IDHM Educação 2010
1°	Fernando Falcão	1994	9241	4.795,00	0.443	0.417	0.728	0.286
2°	Marajá do Sena	1994	8051	6.476,00	0.452	0.400	0.774	0.299
3°	Jenipapo dos Vieiras	1994	15440	3.776,00	0.490	0.445	0.766	0.346
4°	Satubinha	1994	11990	4.010,00	0.493	0.450	0.720	0.369
5°	Água Doce do Maranhão	1994	11581	3.637,00	0.500	0.494	0.697	0.363
6°	Lagoa Grande do Maranhão	1994	10517	4.368,00	0.502	0.480	0.731	0.360
7°	São João do Carú	1994	12309	5.254,00	0.509	0.487	0.684	0.397
8°	Santana do Maranhão	1994	11661	3.555,00	0.510	0.445	0.758	0.394
9°	Arame	1988	31702	5.701,00	0.512	0.525	0.701	0.365
10°	Belágua	1994	6524	4.576,00	0.512	0.417	0.707	0.455
11°	Conceição do Lago-Açu	1994	14436	4.380,00	0.512	0.492	0.738	0.370
12°	Primeira Cruz	1947	13954	3.341,00	0.512	0.448	0.722	0.414
13°	Aldeias Altas	1961	23952	6.347,00	0.513	0.500	0.720	0.374
14°	Pedro do Rosário	1994	22732	5.098,00	0.516	0.475	0.696	0.415
15°	São Raimundo do Doca Bezerra	1994	6090	4.172,00	0.516	0.478	0.700	0.410
16°	São Roberto	1994	5957	3.898,00	0.516	0.475	0.738	0.391
17°	São João do Soter	1994	17238	3.839,00	0.517	0.486	0.711	0.401
18°	Centro Novo do Maranhão	1994	17622	4.641,00	0.518	0.508	0.717	0.382
19°	Itaipava do Grajaú	1994	14297	3.505,00	0.518	0.456	0.726	0.419
20°	Santo Amaro do Maranhão	1994	13890	3.140,00	0.518	0.454	0.738	0.416
21°	Brejo de Areia	1994	5577	9.776,00	0.519	0.507	0.677	0.408
22°	Serrano do Maranhão	1994	10940	3.929,00	0.519	0.440	0.735	0.433
23°	Amapá do Maranhão	1995	6431	5.647,00	0.520	0.503	0.688	0.406
24°	Araioses	1893	42505	4.961,00	0.521	0.497	0.709	0.402
25°	Governador Newton Bello	1994	11921	3.529,00	0.521	0.509	0.718	0.387
26°	Cajari	1925	18338	4.501,00	0.523	0.456	0.747	0.421
27°	Santa Filomena do Maranhão	1994	7061	4.040,00	0.525	0.461	0.722	0.435
28°	Milagres do Maranhão	1994	8110	4.998,00	0.527	0.465	0.764	0.413
29°	São Francisco do Maranhão	1870	12146	3.124,00	0.528	0.503	0.733	0.400
30°	Afonso Cunha	1959	5905	5.244,00	0.529	0.471	0.725	0.434

Fonte: Diagnóstico Preliminar, IMESC, Elaboração Própria

fragilidades e incluir as suas limitações nas análises que o adotam como indicador (GUIMARÃES; JANUZZI, 2005; DALBERTO et al., 2015).

Os 30 municípios do Mais IDH concentravam, em 2015, cerca de 6,2% da população total do Maranhão e 10,4% da população extremamente pobre. Segundo o IMESC, no Diagnóstico Avançado (2016), em média 45,8% da população dos 30 municípios se encontravam numa situação caracterizada como de extrema pobreza, com destaque para Marajá do Sena, Belágua e Jenipapo dos Vieiras, que sempre figuram dentre as cidades mais pobres do Brasil. A particularidade desses territórios é terem um centro-sede mais urbano e relativamente mais dinâmico, cercado de povoados isolados, de difícil acesso, praticamente sem infraestrutura. Cerca de 76% da população extremamente pobre desse território habita a zona agrária. Em geral, têm população de menos de 20 mil habitantes (MARANHÃO, 2016).

Do ponto de vista do incentivo ao desenvolvimento socioeconômico, a observação sobre a relação espacial dos 30 municípios selecionados com a Rede Urbana do Maranhão vem sobrepor mais dificuldades à tarefa de elevação do IDH-M das regiões. Com poucas articulações intermunicipais e fora das principais linhas de fluxos de deslocamentos, o isolamento socioespacial da grande maioria dos municípios explica boa parte do baixo dinamismo econômico, configurando um círculo vicioso que impede expansão das ações de geração de trabalho e renda: não há produção e consumo porque estão desarticulados, estão desarticulados porque não têm produção ou consumo. [...]Verifica-se que, ainda quando próximos de centros dinâmicos estaduais, as conexões com foco nos 30 municípios inicialmente selecionados pelo Plano ou não existem ou são muito débeis (BURNETT, 2015, p.21).

Quase todos os municípios são predominantemente rurais, com áreas de quilombo, de terras indígenas e assentamentos. Cerca de 17 dos 30 municípios se encaixam em alguma categoria de unidade de conservação, desde proteção ambiental até reservas extrativistas de tribos Guajajaras, Timbiras e Urubu Kabor. Os municípios de Belágua, Cajari Conceição do Lago Açu e Serrano do Maranhão têm seus territórios integralmente incluídos em áreas de proteção estadual. Já o município de Primeira Cruz e Santo Amaro tem a maioria de seus territórios dentro do Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses. Esse contexto é muito importante para compreender essas localidades, seja percebendo o desafio de políticas públicas em áreas de conservação, seja porque torna evidente que o perfil de pobreza nos municípios do Mais IDH é, sobretudo, de povos originários indígenas e também quilombolas (BURNETT, 2015).

[...] as Reservas Indígenas incluem no IDHM uma população sabidamente sem renda, o que joga para baixo os indicadores municipais. Situação que, sobreposta à baixa capacidade produtiva dos municípios, resulta em níveis insignificantes de produção de riqueza (BURNETT, 2015, p.18).

Outro aspecto-chave para compreender a realidade desses municípios é o fato de que, em sua larga maioria, são de emancipação recente e têm grande dependência de transferências

federais e programas sociais, o que demonstra o impacto do perfil do federalismo brasileiro na situação de pobreza e desassistência em que se encontram. A receita desses municípios é 91,9% oriunda de repasses federais, enquanto a média dessa taxa estadual era de 50%. Nesses 30 municípios estavam, em 2015, 6,4% das famílias maranhenses registrada do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e 7,5% das famílias maranhenses que acessavam o Bolsa Família. Nesse cenário, ainda deve-se levar em consideração o número elevado de famílias que se enquadram no perfil dos programas sociais do Governo Federal, mas não os acessam, segundo dados levantados pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social no início de 2015 (MARANHÃO, 2016).

Segundo o IMESC, esse índice foi escolhido como critério, pois é composto por indicadores de mais fácil monitoramento e abarca os municípios com maior vulnerabilidade social do Maranhão, os quais estão amplamente distribuídos por todo estado (Figura 5 do Anexo 2). Ao focar no objetivo de aumentar o IDHM, o Plano Mais IDH necessariamente impactaria todo o cenário de pobreza e extrema pobreza presente nesse território, pois as dimensões desse índice se relacionam com outras dimensões da pobreza, como moradia, infraestrutura e mercado de trabalho. Assim, eleger o IDHM permitiria que o Governo atendesse de maneira descentralizada todas as regiões do Maranhão, ao mesmo tempo que assegura o seu compromisso com o combate à pobreza (MARANHÃO, 2015a)

O plano de ação do Mais IDH parte de cinco diretrizes que constituiriam os pressupostos de qualquer medida elaborada em seu âmbito:

- 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 decreto de criação ainda estabelece a execução descentralizada e integrada do Plano, em colaboração do Estado com os municípios, promovendo intersetorialidade, transdisciplinaridade, integralidade, participação e controle social. Concretizando essa dimensão, foi instituído um comitê gestor, presidido pelo Governador do Estado do Maranhão a época (e ainda hoje, em segundo mandato), Flávio Dino, juntamente com representante de 9

Secretarias de Estado, da Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão (CAEMA) e do Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos (IMESC).¹³

Abaixo do Comitê Gestor do Plano, está o Comitê Executivo, que é o responsável pela coordenação da execução das ações no âmbito do Mais IDH. Formado por técnicos de diversas secretarias do Estado, a diretoria geral está a cargo da Secretaria de Estado de Direitos Humanos e Participação Popular (SEDIHPOP). É na esfera do Comitê Executivo que deve ocorrer a comunicação e a articulação entre os diferentes órgãos setoriais envolvidos em iniciativas conjuntas, propiciando um ambiente favorável à intersectorialidade e coordenação (Figura 7 do Anexo 2).

Os Comitês Municipais, por sua vez, são o terceiro pilar da governança do Plano, configurando-se como instância formal de participação popular e controle social. Tem por objetivo acompanhar e monitorar as ações implementadas no território, sendo formados por membros indicados do poder público municipal e representantes da sociedade civil eleitos em plenária. Fica aparente que a responsabilidade dos comitês municipais recai sobre a função de fiscalização das iniciativas e não propriamente na tarefa de colaborar com o desenho da política em si.

No que tange às ações realizadas sob o escopo do Plano Mais IDH, podemos dividi-las em seis eixos temáticos: (i) Educação; (ii) Saúde e Saneamento. (iii) Infraestrutura; (iv) Trabalho e Renda; (v) Gestão, Cidadania e Participação; e (vi) Gênero, Raça e Juventude. Nessas categorias estão incluídos projetos, programas e atividades que se cruzam no objetivo e no território do Mais IDH. Durante a primeira fase do Plano, que foi de 2015 a 2018, as ações realizadas foram cerca de 45 (tabelas 3-8).

As ações que constituem o Plano têm naturezas muito distintas entre si, tanto do ponto de vista da área, quanto do tipo de intervenção. Desde obras massivas de infraestrutura, como construção de escolas, sistemas de abastecimento de água e estradas, até ações de assistência social, incentivo à leitura e ao esporte, promoção do turismo e regularização fundiária. Esse cardápio demonstra a visão sistêmica do Plano, que parece não se limitar apenas aos aspectos diretamente mobilizados pelo IDH-M. Essa constatação sugere uma compreensão compartilhada de desenvolvimento que dialoga mais com a reflexão de Sen do que com uma

¹³ As Secretarias de Estado que participam do Comitê Gestor do Plano são: I - Secretaria de Estado de Direitos Humanos e Participação Popular, a quem caberá a coordenação executiva; II - Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social; III - Secretaria de Estado de Articulação Política e Assuntos Federativos; IV - Secretaria de Estado de Saúde; V - Secretaria de Estado de Educação; VI - Secretaria de Estado de Agricultura Familiar; VII - Secretaria de Estado de Trabalho e Economia Solidária; VIII - Secretaria de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano - SECID; IX - Secretaria de Estado da Igualdade Racial;

perspectiva centrada do crescimento econômico em si mesmo. Contudo, o caráter territorial desse desenvolvimento exige mais que a adoção de um viés integral de bem-estar. Exige a utilização das ferramentas adequadas para a imersão no território, aprendendo com suas complexidades e identificando as oportunidades que os diferentes contextos oferecem, a fim de lograr o enraizamento do desenvolvimento de modo sustentável no tempo. É esse aspecto que será analisado no próximo capítulo que se dedica a apresentar os resultados da pesquisa empírica, levantando as reflexões que forem pertinentes.

5 RESULTADOS E DISCUSSÃO

5.1 Conteúdos e Conceitos dos Documentos de Planejamento do Plano Mais IDH

Como referido no capítulo metodológico, a análise documental se debruçou sobre os documentos relacionados ao planejamento do Plano Mais IDH. Cinco foram os documentos analisados: Diagnóstico Preliminar (2015), Diagnóstico Avançado (2016), o Atlas (2016), o Caderno de Projetos (2015) e a Cartilha dos Comitês Municipais (2015). Esses documentos são oficiais, sendo que a elaboração dos três primeiros foi coordenada pelo Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos (IMESC) e os dois últimos foram coordenados pela Secretaria de Direitos Humanos e Participação Popular (SEDIHPOP). Portanto, atendem aos critérios de originalidade e legitimidade que pauta uma pesquisa documental que responda aos requisitos científicos. Além disso, agregam valor ao objeto de pesquisa – o planejamento territorial do Plano Mais IDH - por estarem alinhados a temática e possuírem a utilidade de guias para a política pública.

O que os documentos mostram, separadamente e em conjunto, é que houve um esforço teórico de pensar o planejamento do Plano Mais IDH de forma territorializada. Por si só, a existência dos diagnósticos e do Atlas revelam essa realidade, uma vez que eles buscam fornecer informações georreferenciadas e muito abrangentes sobre a realidade de cada município e de seu entorno. Percebe-se claramente o rigor teórico sobre a concepção do que é desenvolvimento local, apontando para a necessidade de ações integradas que sejam enraizadas nos municípios e nas regiões, apontando para a adoção de uma visão sistêmica para o Plano.

O termo planejamento territorial ou variações dele aparecem algumas vezes ao longo do corpus documental analisado. Os termos “Ações territorialmente planejadas”, “necessidade de se planejar territorialmente o plano” ou “integração de políticas públicas baseada no planejamento territorial” são exemplos que não raramente aparecem nos textos. Na própria mensagem do Governador Flávio Dino (2015-atual), no início do Caderno de Projetos, ele cita a inovação do planejamento do Plano Mais IDH, a qual, inicialmente, pretendeu implementar ações mais emergenciais, enquanto se preocupava com a matriz de desenvolvimento dos municípios e do estado como um todo, pontuando a importância de uma visão territorial e da participação social (MARANHÃO, 2015a).

Nem sempre, no entanto, fica claro o que os documentos entendem por planejamento territorial. Uma das únicas passagens que nos dão alguma pista mais concreta sobre o conceito adotado está no início do Diagnóstico Preliminar, página 10, quando, ao explicitar a metodologia de construção do documento, diz-se:

Parte decisiva de uma importante iniciativa governamental planejada para intervenção territorial no Maranhão, que vem sendo construída com base em uma profícua articulação interinstitucional no interior do Comitê Gestor do Plano de Ações Mais IDH, com o poder público e a sociedade civil dos municípios-alvo, este Diagnóstico Preliminar vai além da tarefa de equacionar dados e comparar situações socioeconômicas; sua adoção como ferramenta de planejamento pelas instituições envolvidas amplia a capacidade de conhecer a realidade dos nossos municípios, respeitando suas condicionalidades, articulando de forma racional os recursos técnicos e financeiros do Estado, em favor da constante melhoria da qualidade de vida da população maranhense (MARANHÃO, 2015a).

Aqui, é possível perceber alguns fatores que aparecem relacionados ao planejamento territorial: “articulação interinstitucional”, “sociedade civil dos municípios-alvo”, “Diagnóstico Preliminar [...] como ferramenta de planejamento”, “conhecer a realidade dos [...] municípios, respeitando suas condicionalidades”. Essas expressões nos fazem pensar em (i) diagnóstico; (ii) escala; (iii) participação social; e (iv) intersetorialidade, categorias que estão associadas a teoria mobilizada para definir o planejamento territorial nos primeiros capítulos dessa pesquisa. Entretanto, nada mais pontual é dito sobre o conceito de planejamento territorial ao longo do corpus documental.

5.1.1 Diagnóstico

Nas etapas subsequentes da exploração do conteúdo, porém, notou-se a presença da ideia formal de planejamento territorial desmembrada nas categorias descritas acima. Sobre “diagnóstico”, fica claro o enorme esforço do Estado, representado pelos trabalhos do IMESC, em parceria com as secretarias setoriais envolvidas no Plano, em coletar e sistematizar informações sobre os municípios do Mais IDH, com o intuito de subsidiar o planejamento das ações do Plano. Os dois documentos de diagnóstico procuram “sistematizar um conjunto de informações socioeconômicas e ambientais capazes de refletir a situação inicial existente nos 30 municípios”, de forma a “permitir a visualização integrada das atuais condições de vida nos municípios selecionados e mapear os esforços a serem empreendidos para construir um Painel de Indicadores capaz de permitir o monitoramento e avaliação[...]” (MARANHÃO, 2015a, p.1-3).

Tanto na retórica dos documentos de Diagnóstico e do Atlas, quanto em seu conteúdo propriamente dito, percebe-se o comprometimento com a análise da situação dos municípios de forma holística, integrada e particular. Todos os 30 municípios tiveram os seus indicadores que compõe o IDHM analisados, bem como indicadores de outras naturezas. O Diagnóstico Preliminar sistematizou indicadores de educação, saúde, renda, gestão municipal e meio ambiente, fornecendo dados comparativos sobre desempenho escolar, saúde pública, produção,

trabalho, legislação municipal e áreas protegidas em relação ao Maranhão como um todo e ao Brasil. Além disso, ainda conta com informações qualitativas sobre a história, a emancipação dos municípios, a cultura e o turismo.

O documento teve o objetivo inicial de nivelar o conhecimento dos gestores e técnicos do Estado sobre a situação do território do Mais IDH. A construção de bases de dados e o uso de georreferenciamento foram etapas primordiais dessa construção. A interlocução entre as Secretarias de Estado envolvidas no Plano deu-se por meio de pontos focais que foram treinados conjuntamente e assumiram a função de alimentar e atualizar as bases em sua área temática.

Iniciada na forma de explicitação de conceitos próprios do IDHM, a coleta organizou tais dados em planilhas e mapas georreferenciados (19/01/2015), possibilitando uma primeira base de informações, essenciais para nivelar o conhecimento dos gestores e técnicos das Secretarias e Órgãos integrantes do Comitê Gestor do Plano de Ações Mais IDH. Ao se expandir para um nível de maior detalhamento com a constituição dos Pontos Focais em cada uma das Secretarias e Órgãos do Comitê Gestor, realizou-se uma oficina (23/01/2015) com a presença de representantes indicados pelos gestores; esforço que resultou na constituição de uma rede para alimentação/ampliação da base de dados com a disponibilização de informações internas de cada uma das instituições, incluindo repasses ao IMESC/SEPLAN de elementos relativos a programas e ações previstas ou já em andamento. Todo esse processo sistematizado em constantes trocas de informações com as Secretarias de Estado e Órgãos envolvidos no Plano, resultou no conjunto de elementos que possibilitaram o passo seguinte, constituindo este Diagnóstico Preliminar (MARANHÃO, 2015a, p.11).

O Diagnóstico Avançado, por sua vez, é um documento de mais de 1000 páginas, cujo nível de detalhe é muito maior que o do documento referido anteriormente. Aprofundando a análise da realidade socioeconômica, cultural, turística, ambiental, para além dos indicadores de renda, longevidade e educação, ele traça recortes detalhados a partir da escala intramunicipal e do entorno.

Na exploração desses documentos, é possível perceber a relação entre as categorias “diagnóstico” e “escala”, uma vez que a multiescalaridade está presente nessas iniciativas. Por exemplo, o eixo gestão municipal e meio ambiente foi incluído no Diagnóstico Preliminar graças à existência de áreas demarcadas por identidades étnicas e áreas de proteção ambiental. Segundo o documento, esse eixo compõe o diagnóstico para possibilitar “clara abertura para questões intermunicipais que influenciam o Mais IDH” (MARANHÃO, 2015a, p.10). O Diagnóstico Avançado, por si só, já trabalha com a escala dos setores censitários, ou seja, intramunicipal, a fim de identificar as complexidades existentes em um mesmo território (MARANHÃO, 2015a; MARANHÃO, 2016).

Tendo como base a riqueza do levantamento censitário, foi possível georreferenciar os indicadores, desdobrando-os no nível municipal e no nível intramunicipal, a partir

de sua visualização nas unidades territoriais identificadas como setores censitários (MARANHÃO, 2015a, p.2).

A construção dos diagnósticos também previu uma etapa de participação social. Ao fim do Diagnóstico Preliminar estava prevista a aplicação de um questionário com os gestores e a população dos 30 municípios, a fim de recolher informações sobre as realidades locais. Pensou-se nessa etapa como forma de enriquecer os dados e indicadores que já haviam sido levantados pelos pesquisadores do IMESC e órgãos setoriais. Esse momento a campo serviria para subsidiar o Diagnóstico Avançado, que também contaria, em seu processo de elaboração, com um Seminário Estadual formado por instituições do governo federal com atuação no Maranhão. Explicita-se ainda, nesses documentos, que os resultados das visitas aos municípios poderiam resultar em novas estratégias de intervenção estatal, com a inserção de novos atores e novas secretarias do Estado envolvidas no Plano. Percebe-se por essas previsões e recomendações que a participação social foi uma esfera de reflexão já no momento da coleta e sistematização de evidências quantitativas e qualitativas sobre o território do Mais IDH (MARANHÃO, 2015a).

Por fim, a intersetorialidade também aparece nessa etapa inicial do desenho do Plano Mais IDH. Os diagnósticos foram coordenados pelo IMESC, mas contaram com parcerias com as secretarias setoriais do Estado, que indicaram pontos focais para atuarem mais ativamente junto ao Instituto. Como já referido anteriormente, realizaram-se oficinas intersetoriais e consolidação de uma rede para alimentação das bases de dados temáticas. Além disso, nos documentos consta que o diagnóstico mobilizou apoios transversais na hierarquia federalista da União, trocando experiências com agentes federais e estando perto de gestores municipais do território (MARANHÃO, 2015a; MARANHÃO, 2016).

Quando adentramos mais especificamente na análise das ações que compõe o Plano, presentes no Caderno de Projetos, podemos identificar a presença do diagnóstico territorial, às vezes como uma etapa mais bem estruturada em si mesma, outras vezes como um procedimento mais diluído em meio a formulação da política. Por exemplo, o Programa Escola Digna, cujo objetivo é construir escolas de alvenaria e prestar assessoria técnico-pedagógica aos municípios, conta, em seu projeto, com o mapeamento das escolas de taipa presentes nos municípios do Mais IDH, realizado por uma equipe de engenharia ligada à Secretaria de Educação, a fim de já analisar os terrenos e escolher a melhor estratégia de nucleação escolar. Esse diagnóstico a campo procurou atender as “necessidades da população escolar, evitando a construção de escolas e salas de aula isoladas” (MARANHÃO, 2015, p. 21).

Ações de saúde e habitação também deixam claro que partiram de uma etapa de diagnóstico territorial. O Mutirão de Saúde, coordenado pela Força Estadual de Saúde, “iniciou-se com a primeira etapa de diagnóstico e articulação com os gestores regionais e municipais com vistas ao apoio das ações nos municípios, seguido por ações de mobilização e prestação de serviços de saúde” (MARANHÃO, 2015, p.94). O Minha Casa Meu Maranhão (MCMM), por sua vez, considerou a viabilidade da construção de unidades habitacionais como um critério para elegibilidade das populações, o qual incluía fatores de terreno, situação documental, condições de acesso entre o centro e os povoados, moradia rural ou de taipa com revestimento de palha, ocupação na agricultura familiar e mulheres em posição de chefe de família. Para acessar esse retrato, a política incluía visitar aos municípios e seu entorno, tanto nos mutirões intersetoriais do Plano, quanto em visitas próprias (MARANHÃO, 2015).

Portanto, percebe-se que, segundo o corpus documental mobilizado, houve um esforço consciente da burocracia do IMESC e órgãos setoriais de construir um retrato aprofundado do território de ação do Plano Mais IDH, com detalhamento de indicadores sobre população, sociedade, economia, história, geografia e cultura de seus 30 municípios. Esse processo contou com ferramentas de georreferenciamento de dados, lidou com múltiplas escalas, de setores censitários à região, mobilizou diferentes atores da Administração Pública Estadual e contou com momentos de participação social das populações territoriais.

Também houve a preocupação de realizar diagnósticos territoriais por parte das secretarias setoriais envolvidas nas ações do Plano. Como visto a partir do Caderno de Projeto, várias secretarias previram etapas de diagnóstico e visitas aos municípios em seu desenho. No entanto, percebe-se que não houve uma padronização das etapas a serem seguidas na construção de cada uma das ações. Sendo assim, o peso do diagnóstico territorial nem sempre é igual em todas as ações ou mesmo está delimitado como uma fase isolada, o que indica que não houve muita rigidez metodológica no desenho das ações do Plano.

Ainda assim, levar em consideração as particularidades dos municípios e pensar em visitas técnicas, mutirões e parcerias com gestores e entidades municipais no momento de apreensão das realidades são fatores que contribuem para a efetiva territorialização dos diagnósticos, representando um passo a mais em direção ao planejamento territorial. Contudo, esse momento de coleta de evidências e construção de cenários sobre as múltiplas realidades locais ainda não é suficiente para perceber o planejamento do Plano Mais IDH em si. Para isso, é preciso ir mais além, percebendo o que as outras categorias de análise revelam sobre o planejamento da implementação em si.

5.1.2 Escala

Nos documentos analisados o termo transescalaridade aparece como um fator do desenho do Plano Mais IDH, de modo a ter uma visão mais holística sobre os problemas sociais do território-alvo, articulando as esferas locais e regionais. Segundo o Diagnóstico Preliminar, “a transescalaridade [...] possibilitará ao Comitê Gestor uma visão mais ampla e aprofundada das questões inerentes ao Plano de Ação Mais IDH, ao mesmo tempo em que inclui as regiões mais dinâmicas do Maranhão no debate” (MARANHÃO, 2015a, p.3). Ainda, diz-se que a metodologia de compreensão das realidades passa pelo entendimento de múltiplas escalas intra e intermunicipal, “o que significa dizer urbana e regional ou entre diferentes sedes e povoados” (MARANHÃO, 2015a, p. 10).

A escala é compreendida como fator incontornável no planejamento que leve ao desenvolvimento local. As idiossincrasias de cada município, seu contexto socioeconômico próprio, são identificados como propulsor ou bloqueador das ações públicas, a depender de como essas características são tratadas. Nessa análise, a ideia de escala foi a principal janela utilizada para perceber como o Plano mobilizou a ideia de desenvolvimento local, visto que escala se refere a apreensão das dinâmicas dos territórios, mas também a consideração do entorno e da região, interligando todas essas dimensões.

Consta no Diagnóstico Preliminar que é necessário considerar os “movimentos externos através dos quais [os territórios] realizam trocas com outros centros urbanos”, assim, “a realidade de um município somente será apreendida se seus diferentes níveis de expressão forem considerados”. Essa visão converge com a importância do enraizamento da atividade produtiva de um território na sua região, pontuada pelas teorias sobre desenvolvimento local (MARANHÃO, 2015a, p.10).

A dimensão da produção aparece frequentemente nos documentos, indicando clareza sobre a relevância de incluir no planejamento territorial o âmbito das atividades econômicas dos territórios e das redes já existentes ou a ser constituídas com o seu entorno, de modo a tornar qualquer ação de crescimento de renda sustentável no tempo. Já na mensagem de apresentação do Diagnóstico Preliminar, diz-se que houve o “intuito de identificar o caráter produtivo das diferentes regiões sob a intervenção do Plano de Ação Mais IDH, questões relativas ao perfil econômico dos municípios – discriminação dos produtos com maior peso na composição do PIB, comparativo entre os setores de produção, situação da força de trabalho etc. – também foram sistematizadas” (MARANHÃO, 2015a, p.4).

Nesse mesmo documento, chega-se a comentar sobre uma estratégia de “definição das metas de inclusão produtiva para o desenvolvimento socioeconômico do Maranhão” para constituir um banco de dados que subsidie a criação de uma rede de articulação regional “em busca da dinamização das atividades de produção e a expansão da oferta de serviços públicos que, de fato, contribuam para o fortalecimento das cadeias produtivas”. Esse olhar que vincula o planejamento territorial ao desenvolvimento territorial se sobressai nos documentos de diagnóstico, explicitando, ao menos no discurso, certa precisão conceitual e teórica. Embora isso não signifique necessariamente que o desenho do Plano e que a formulação de todas as suas ações adotaram essa perspectiva, nem que a implementação conseguiu de fato operacionalizar a dimensão da produção e da renda em toda a sua potencialidade, a existência de marcadores teóricos nesses documentos indica um grau elevado – ao menos por parte da burocracia envolvida na construção do Plano - de domínio do que é o objetivo das metodologias de planejamento territorial (MARANHÃO, 2015a, p.4).

O entendimento de que a vinculação dos territórios em seu entorno é crucial para assegurar o processo de desenvolvimento sustentável fica ainda mais evidente quando afirma-se que

a inserção de uma escala espacial maior, na qual os municípios inicialmente selecionados pelo Plano passam a ser vistos como parte de um território mais amplo, apresenta-se assim como oportunidade de vincular aquelas áreas territoriais com baixos indicadores socioeconômicos aos espaços regionais de maior dinamismo (MARANHÃO, 2015a, p.4).

O esforço de visualizar os municípios alvos do Plano em sua escala regional passa por uma etapa de planejamento que consiste em entender as

relações intermunicipais e seu potencial para dinamizar a economia local – trocas comerciais, geração de emprego e renda, capacitação técnica, infraestrutura e logística - e fortalecer as redes de serviços de educação e saúde, complementando as ofertas localizadas e ampliando as condições de desenvolvimento nos 30 municípios selecionados (MARANHÃO, 2015a, p.4).

Para isso, o Diagnóstico Avançado prevê a coleta de informações regionais, identificando as cadeias produtivas existentes e prospectando as oportunidades de novas redes econômicas, bem como potencializando a criação de externalidades positivas em outras áreas que impactam a produção e o bem-estar da população, como Educação e Saúde (MARANHÃO, 2015a, p.10).

Além da construção de uma base de dados que inclua várias escalas territoriais, os documentos preveem a importância de realizar projeções que subsidiem estudos de viabilidade de inserção produtiva dos municípios do Mais IDH. Identificação de tendências e mapeamento de futuros investimentos de grande porte, tanto públicos, quanto privados, também são citados

como passos imprescindíveis para agir sobre os municípios e seu entorno imediato de maneira eficiente. Assim, seria possível perceber as “dinâmicas regionais de produção e consumo, verificando potenciais e aptidões possíveis de dinamização através de políticas públicas” (MARANHÃO, 2015a, p.12).

Portanto, a partir da objetividade com a qual a dimensão da produção é citada nos documentos, enquanto propulsora de desenvolvimento local (embora não o único fator), o eixo renda, que compõe o IDH, foi analisado pelo viés da produção, rendimento do trabalho e mercado de trabalho, e não apenas renda per capita. Essa escolha metodológica permite entender os processos de geração de renda de um território de forma integral. (MARANHÃO, 2015a, p.78).

No Diagnóstico Avançado, exemplos de potencialidades territoriais, como o turismo ecológico, foram citados como potencialidade em alguns municípios, haja vista à relação íntima da população com algumas manifestações culturais e festejos, bem como a hospitalidade que é marcante em alguns municípios. Cenários como esse seriam oportunos para o enraizamento da atividade produtiva, desde que houvesse “um planejamento que, de forma sustentável, possa colaborar com o desenvolvimento socioeconômico local” (MARANHÃO, 2016, p.22).

No entanto, a escala é uma categoria que não trata apenas de redes, conexões produtivas ou é critério de construção do diagnóstico, conquistadas com ferramentas de georreferenciamento e decisões sobre olhar para o entorno. A riqueza de trabalhar com diversos recortes escalares vem também da “progressiva expansão dos sujeitos sociais envolvidos que, desde o interior do Comitê Gestor, crescem horizontalmente e verticalmente, dado a amplitude e complexidade das questões”. Aqui “escala” e “participação popular” se correlacionam, de modo que a participação é tida como uma dimensão, um instrumento de mobilização de diferentes escalas (MARANHÃO, 2015a, p.11).

No âmbito das ações que compõem o Plano, algumas explicitam a adoção de múltiplas escalas em seu planejamento, atentando para fatores como geração de emprego local, relações de oferta-demanda intrarregional ou particularidades territoriais que exigiriam certa flexibilização do desenho das políticas. Por exemplo, o Programa Escola Digna previu a utilização de “mão de obra local, a fim de contribuir com o desenvolvimento social e econômico dos municípios atendidos” e a construção de um número diferenciado de escolas por município do Plano, atentando para a realidade territorial de cada município (MARANHÃO, 2015, p.21).

A Companhia Ambiental de Saneamento do Maranhão (CAEMA) e a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (SEDES) também previram, em seu projeto de implantação

de sistemas de abastecimento de água e de kits sanitários, a adoção de pelo menos 30% de mão de obra local, incentivando a dinamização da economia dos territórios.

Com a finalidade de gerar renda para as famílias das comunidades beneficiárias destaque-se a importância da utilização da mão-de-obra local na execução das obras de engenharia do Projeto. Para isso, é necessária uma cláusula no contrato firmado com a empresa vencedora do certame. A identificação da mão-de-obra local existente será realizada mediante visita prévia feita pelos técnicos de Superintendência de Infraestrutura e Desenvolvimento Social, que disponibilizarão a relação dos profissionais habilitados para a empresa contratada (MARANHÃO, 2015, p.135).

O planejamento da política da Força Estadual de Saúde do Maranhão (FESMA) também expressa a compreensão sobre a lógica territorial, quando adota as diretrizes gerais da atenção básica e afirma que as ações serão

[...] desenvolvida por meio do exercício de práticas de cuidado e gestão, democráticas e participativas, sob a forma de trabalho em equipe, dirigidas a populações de territórios definidos, pelas quais assume a responsabilidade sanitária, considerando a dinamicidade existente no território em que vivem essas populações (Maranhão, 2015, p.71).

Ainda, o planejamento da atuação da FESMA também inclui o desenvolvimento de estudos e pesquisas que aperfeiçoem e disseminem tecnologias e saberes que contribuam para qualificar os serviços da Atenção Básica. Para isso, o plano de ação expõe a estratégia de estabelecer parcerias com universidades para fomentar pesquisas em áreas de interesse no âmbito da realidade territorial do Mais IDH. Essa parece ser uma forma de criar redes para além do local, considerando a realidade dos territórios mas não se limitando a elas, uma vez que pensa na qualidade dos serviços de Atenção Básica oferecidos aos municípios, mas também no desenvolvimento dessa área e na mobilização dos recursos que estão fora da escala local, como as universidades estaduais e federal (MARANHÃO, 2015).

O Programa Minha Casa Meu Maranhão, embora de natureza habitacional, previu cursos de capacitação de geração de trabalho e renda, nos municípios do Mais IDH, partindo da compreensão que a sustentabilidade do desenvolvimento desses territórios não passa apenas pela construção isolada de infraestrutura, mas depende das condições de geração de riqueza do local e das dinâmicas econômicas de seu entorno, indicando a adoção de uma visão multiescalar do problema da habitação e do desenvolvimento de forma mais ampliada.

O projeto visa o aproveitamento da mão de obra local, onde serão identificadas as disponibilidades em cada município e povoado, sendo realizadas também ações de qualificação com o objetivo de gerar trabalho e renda durante o período de execução das atividades, minimizando a falta de oportunidades dos mercados locais. (MARANHÃO, 2015, p.113).

O protagonismo dado à escala pelos documentos de diagnóstico não se refere apenas à construção de um olhar complexo da situação da qual partem os municípios do mais IDH, mas se relaciona com o próprio planejamento do Plano, uma vez que “avaliar a dimensão socioeconômica da situação identificada é qualificar a escala do esforço exigido para seu enfrentamento”, ou seja, há o entendimento, nos documentos, que o plano de ação do Mais IDH deve considerar o fato de os problemas públicos se manifestarem em diferentes escalas e que, por isso, as soluções também devem ser pensadas em diferentes escalas (MARANHÃO, 2015a, p.2).

É certo que nenhuma ação isolada pode enfrentar a complexidade da realidade social que se tem no Maranhão. Assim, o grande desafio é desenvolver políticas que irradiem para o entorno dos municípios, articulando iniciativas emergenciais e iniciativas estruturais e criando sinergia nas várias áreas de Governo (MARANHÃO, 2015, p. 1).

É evidente, ao analisar os documentos, a consciência da burocracia do IMESC sobre a necessidade de pensar em ações de promoção de desenvolvimento sob uma perspectiva multiescalar, envolvendo os territórios em seu entorno mais dinâmico. A burocracia setorial, envolvida no planejamento das ações temáticas, parece mobilizar o conceito de escala mais no sentido da reflexão sobre estar próximo do território, -a fim de compreender melhor as camadas da realidade-, e deixar o território falar, incluindo aberturas à participação popular. Assim, observa-se um comprometimento teórico para que tanto o problema, quanto a sua solução emergjam do território, afastando-se da perspectiva de território como servindo de palco para o depósito de ações externas a sua realidade.

O fato de encontrarmos, nos documentos, um refino intelectual sobre o conceito de desenvolvimento local e o uso de termos como “transescalaridade”, “multiescalar” e “dinamicidade dos territórios” não é garantia de planejamento territorial, mas é sim um indicativo de que houve, por parte da burocracia, a consciência da relevância de adotar uma visão holística da realidade territorial, que flutue entre o local e o regional. Contudo, as pontuações que foram feitas ao longo da análise documental são apenas pistas sobre a mobilização das diferentes escalas no planejamento do Mais IDH, não comprovando a efetiva adoção dessa perspectiva na etapa de formulação das ações. O valor dos enunciados selecionados, não obstante, não se perde por isso, constituindo-se como um primeiro passo necessário na fundamentação de uma estratégia de planejamento que se pressuponha territorial.

5.1.3 Participação Social

A “Participação Social” foi uma categoria utilizada na análise documental que buscou abarcar tanto as experiências e as visões sobre o papel da população local no desenho e planejamento do Plano Mais IDH, quanto o que poderíamos chamar de governança ou articulação territorial do Plano, que trata especificamente da cooperação ou não cooperação com gestores locais. Embora se refiram a experiências diferentes, entendeu-se que seria válido pensar em uma única categoria para essas duas dimensões, pois ambas servem de indicadores sobre a abertura do planejamento da política a visões, demandas e anseios que escapam do voluntarismo da burocracia e gestão estaduais.

Para começar, “a ampliação dos mecanismos de participação popular na gestão de políticas públicas de interesse do desenvolvimento dos municípios” é uma das diretrizes que orientam o Plano Mais IDH. Segundo os documentos, houve a previsão de aplicação de um questionário junto a gestores e à sociedade civil organizada dos 30 municípios, no que seria a primeira edição do Mutirão da Cidadania, bem como a realização de um seminário estadual com participação do Governo Federal, dos governos municipais e de entidades locais, o que aponta para a inclusão da participação social no desenho do Plano, convergindo com o estabelecido nas diretrizes do Mais IDH (MARANHÃO, 2015, p.5).

O objetivo do questionário foi descrito como recolher informações sobre a realidade local nos temas que são os pilares do Plano Mais IDH. Assim, pretendia-se complementar a análise de dados e indicadores com metodologias qualitativas de apreensão da realidade, identificando as particularidades locais. O seminário, pensado como etapa posterior a aplicação do questionário, seria o momento de coordenar os poderes e organizações para pensar no Plano como política pública a ser integrada em estratégias regionais e nacionais de combate à pobreza. Isso significa dizer que a participação foi pensada em suas dimensões verticais e horizontais e que iniciativas que garantissem esse elemento do planejamento foram estabelecidas desde 2015.

A participação social seria uma forma de “os receptores das políticas públicas e toda sociedade civil possam discutir, propor e fiscalizar” (MARANHÃO, 2015c, p.1), ou seja, ela foi pensada em todas as etapas do ciclo da política pública, que vai da formulação das ações até o monitoramento. É interessante notar que as visitas aos municípios foram pensadas também como uma forma de complementação das informações, constituindo “uma rede de contatos nos diferentes eixos abordados pelo Diagnóstico para realimentação contínua da base de dados do Plano nos quatro eixos abordados” (MARANHÃO, 2015a, p.5;). Essa concepção de participação como instrumento de atualização de dados indica um elemento forte de territorialização, uma vez que se abre uma porta para que a política seja alterada em certa medida, a partir de um movimento que vem do território para o Estado.

Ainda em 2015 foi lançada uma cartilha de orientações sobre o funcionamento dos Comitês Municipais, que foi distribuída em cada um dos 30 municípios do Mais IDH. Nela há explicações sobre o que são comitês populares e como eles funcionariam no âmbito do Plano, apresentando os objetivos de sua implementação e as metodologias a serem adotadas.

Os comitês são descritos como “instâncias de participação e controle social”, cujos objetivos eram “estimular a mobilização social”, “fiscalizar e monitorar as ações do Plano” e “propor políticas para elevar o IDH e melhorar a vida das pessoas” (MARANHÃO, 2015c, p.14-15). No entanto, eles apenas proporião, constituindo-se de uma instância de poder consultivo e não deliberativo, dado a importância de considerar variáveis orçamentárias e de planejamento do Estado para o processo decisório. Todas as propostas que surgissem no comitê deveriam ser registradas formalmente e encaminhadas ao Comitê Executivo para que, então, fossem discutidas pelo Comitê Gestor. O desenho dos comitês municipais também previu a criação de comissões temáticas, que se concentrariam em discutir eixos específicos do Plano, de acordo com a realidade de desenvolvimento e os gargalos internos a cada município (MARANHÃO, 2015c).

Os comitês seriam formados por todo e qualquer cidadão, de forma voluntária e não remunerada, incluindo membros do poder público e da sociedade civil organizada. A todo momento, qualquer cidadão poderia solicitar a sua entrada no comitê de seu município, não havendo critério de participação. Foi instituída a figura dos coordenadores, a serem eleitos em plenária, sendo metade membros do poder executivo e legislativo e a outra metade membros da sociedade civil eleita em plenária, por um mandato de um ano de duração. Os coordenadores seriam responsáveis por convocar e organizar as sessões, fazer votar diretrizes internas específicas à cada comitê, posteriormente, zelar por seu cumprimento e manter um contato direto com o Comitê Executivo. As plenárias deveriam ocorrer uma vez por mês, no local mais adequado à realidade de cada território, podendo ser chamadas sessões extraordinárias caso houvesse concordância da necessidade entre a coordenação local e o Comitê Executivo (MARANHÃO, 2015c).

Além disso, essa cartilha explica o passo-a-passo do controle e monitoramento das ações do Plano, que se iniciariam pelo fornecimento periódico de informações detalhadas sobre a implementação de cada uma das ações no município em questão, por meio do Comitê Executivo. O monitoramento das ações em campo, com visitas ao local, também deveria ser estimulado pelo comitê. Sistematizando as informações compiladas nesses processos, os comitês municipais seriam encarregados de

[...] dar um retorno ao Governo do Estado, durante as visitas das equipes do Estado e/ou através de registros escritos (como atas, relatórios, comunicados). O Comitê Municipal pode solicitar às autoridades públicas, a qualquer tempo, informações que entender necessárias sobre as ações, os projetos, as obras em andamento [...] (MARANHÃO, 2015c, p.16).

No que tange à articulação com instâncias municipais da gestão pública, diz-se, nos documentos, que criar cooperação era decisivo, nos três níveis de governo, para a obtenção de dados e informações qualificadas sobre as realidades territoriais, bem como para o monitoramento das ações. Assim, previu-se que o Comitê Gestor do Plano se articulasse com o poder público municipal e com a sociedade civil organizada e que essa relação elevasse o conhecimento dos territórios no processo de elaboração do Diagnóstico Avançado, podendo gerar “a definição de novas estratégias de intervenção, assim como a inserção de outros órgãos do Governo do Estado e dos municípios-alvo, e ainda de novos interlocutores no processo, complementando ações tanto na escala local quanto regional” (MARANHÃO, 2015a, p. 12).

No entanto, um desenho mais concreto de como seria essa relação na dimensão do Plano Mais IDH não está expresso nas fontes analisadas. O que há é, em algumas ações, a previsão da cooperação federativa. É o caso, por exemplo, do Programa Escola Digna, que, em seu decreto fundador, esteve sob direção da Secretaria de Estado da Educação, em regime de pactuação com os municípios. Além disso, o Programa utiliza a estratégia de nucleação escolar, a partir do diálogo entre a “equipe técnica e coordenação pedagógica do Programa, os secretários municipais de educação e os Comitês Municipais do Mais IDH” (MARANHÃO, 2015, p.21)., integrando a participação entre diferentes esferas do executivo e da sociedade civil na formulação da ação (MARANHÃO, 2015).

O Escola Digna pensou na reorganização da infraestrutura escolar e na qualificação da aprendizagem como forma de “reorganizar os sistemas municipais” de educação, sugerindo que a política passa, necessariamente, pela interação com o poder municipal, uma vez que as escolas de ensino primário são de responsabilidade dos municípios.

Mediadas pelo Regime de Colaboração com os municípios, as ações a serem desenvolvidas por este programa representam a articulação e a coordenação de objetivos e estratégias entre o Governo do Maranhão e os municípios na formulação e implantação de políticas para elevar o padrão de qualidade das escolas maranhenses (MARANHÃO, 2015, p.21).

Na prática, a participação interfederativa nessa política se concretizava, em parte, pelo financiamento do BNDES, juntamente com recursos oriundos do Fundo Estadual de Educação, e pela contrapartida das prefeituras de disponibilizarem terrenos adequados à construção de

escolas e recursos para que seus servidores participassem das assessorias técnico pedagógicas oferecidas pelo Estado (MARANHÃO, 2015).

Outras ações do Plano também explicitam, no Caderno de Projetos, formas de participação popular e articulação interfederativa em seu planejamento. A Força Estadual de Saúde, em suas diretrizes, inclui o apoio aos municípios, quando esses não tiverem capacidades de resposta para demandas da população. Esse apoio inclui o próprio atendimento, por meio da disponibilização de equipes, mas também na manutenção de dados cadastrais, articulação com o Sistema Único de Saúde, provisão logística e de recursos. Esses objetivos foram pensados dentro do escopo do Pacto pela Saúde, do Ministério da Saúde, o qual

[...] se apresenta com este propósito, e se expressa num conjunto de reformas institucionais do SUS, pactuado entre as três esferas de gestão (União, Estados e Municípios), com o objetivo de promover inovações nos processos e instrumentos de gestão, visando alcançar maior eficiência e qualidade das respostas do Sistema Único de Saúde (MARANHÃO, 2015, p71).

Assim, a FESMA foi criada para fortalecer a gestão municipal, a fim de qualificar a Atenção Básica, adequando os serviços no território às diretrizes federais do Pacto pela Saúde, implementando a Estratégia Saúde da Família. Prevendo uma execução descentralizada e com grande capilaridade, o planejamento da ação inclui critérios como proximidade das realidades das pessoas, atenção integral à singularidade dos sujeitos e consideração do ambiente sociocultural em que vivem (MARANHÃO, 2015).

No Caderno de Projetos, o desenho da Força também prevê parcerias com organismos internacionais, organização não governamentais e entidades do setor privado, a fim de atuar de forma mais contundente nos municípios. Há destaque para o compromisso da política com os princípios de intersetorialidade, transdisciplinaridade, integralidade, participação da sociedade civil e controle social. Porém, esses conceitos não são desenvolvidos e um plano de ação mais objetivo, que traga materialidade a essa atuação, não fica evidente (MARANHÃO, 2015).

Outras ações do Saúde para Todos, política da saúde mais ampla presente no Plano Mais IDH, chegam a pontuar o “diagnóstico e articulação com gestores regionais e municipais com vistas ao apoio das ações nos municípios” como a primeira etapa de execução, envolvendo os sujeitos e instâncias locais. Além disso, muitas políticas, tanto as já citadas, como outras, como O Minha Casa Meu Maranhão ou a Política de Apoio Técnico e Extensão Rural, por exemplo, levam em conta o papel a ser desempenhado pelos comitês municipais em seu planejamento, indicando etapas de acompanhamento e controle sob responsabilidade das famílias, lideranças e indivíduos que residem nos territórios, “identificando possíveis conflitos

ou entraves que sejam nocivos ao bom andamento do projeto e a correta aplicação dos recursos” (MARANHÃO, 2015, p.111).

Por fim, ainda nessa dimensão da participação, um dos casos mais interessantes parece ser o da política de alfabetização de jovens e adultos em zonas rurais, intitulada de “Sim, Eu Posso!”. A implementação ficou a cargo do Movimento dos Sem-Terra (MST), uma parceria formal que não é frequente entre o Estado e um movimento social na execução de uma política pública. O MST teria a responsabilidade, de acordo com o planejamento da política, de prestar assessoria pedagógica do método, coordenar junto à Secretaria de Educação as ações de mobilização pela alfabetização e oferecer formação aos técnicos da Secretaria sobre essas ações, uma vez que o método adotado é inspirado na metodologia cubana de alfabetização (“*Yo, sí Puedo!*”) e é de aplicação exclusiva do Movimento. Haja vista que a realidade da grande maioria dos municípios do Mais IDH é totalmente rural, essa escolha indica uma adaptação das ações à realidade a ser alvo da intervenção estatal, considerando todas as particularidades que constroem as subjetividades e as formas de aprender nesses cenários (MARANHÃO, 2015).

Portanto, tanto a dimensão de participação social como participação popular, quanto como articulação intergovernamental, conversam com os princípios de territorialização do planejamento de políticas públicas. Isso porque a abertura da formulação e do desenho da política à sociedade civil e ao executivo municipal, contando inclusive com apoios federais, é fundamental para a inclusão de dinâmicas próprias e idiosincrasias dos territórios nas intervenções estatais propostas, aumentando a sua efetividade nesses locais. A análise documental revelou que, principalmente no que diz respeito à participação popular, houve uma preocupação formal com a institucionalização dos comitês municipais. Nesse sentido, até a politização e mobilização da sociedade foi considerada, tendo havido o lançamento da Cartilha dos Comitês Municipais como forma de incentivo e aumento do engajamento. A governança das ações entre Estado e municípios teve um formato menos estruturado, mas inovador, ao estabelecer a obrigatoriedade de participação paritária entre setores do executivo e legislativo municipais e sociedade civil.

5.1.4 Intersetorialidade

A intersetorialidade, aqui definida como “estratégia de intervenção capaz de abranger distintos setores das políticas públicas, remetendo à atuação conjunta e necessária de vários programas e iniciativas sociais” (BRONZO, 2010, p.127), é parte fundamental de um planejamento territorial, sobretudo quando se trata de uma política de combate à pobreza, como o Plano Mais IDH. Isso porque

[...] pobreza envolve uma multiplicidade de dimensões, fatores ou vetores de destituição. Nas situações de pobreza convergem fatores de natureza socioeconômica, culturais, familiares, individuais e institucionais, conformando trajetórias distintas e demandando ações públicas de conteúdos, abrangência e objetivos diversos. A multidimensionalidade da pobreza e a interação complexa entre os diversos vetores de destituição exigem políticas diversificadas, combinadas para propiciar prevenção, mitigação e superação da pobreza, que possam funcionar como redes de barreira e de impulso com as quais as famílias, nas diversidades de situações, possam contar (BRONZO, 2010, p.127).

A integração das políticas públicas consta como uma das diretrizes do Plano. O termo “articulação das políticas públicas” (MARANHÃO, 2015a, p.1) é ressaltado como um dos pilares de funcionamento do Mais IDH, pontuando a exigência de “uma sinergia entre as diferentes áreas de Governo” (MARANHÃO, 2015a, p.6). A adoção dessa abordagem de ação estatal parte do reconhecimento que “nenhuma ação isolada pode enfrentar a complexidade da realidade social” (MARANHÃO, 2015c, p.10). Por isso, nos documentos analisados consta que as ações que compõe o Plano seriam “planejadas e executadas pelas diversas áreas do Governo Estadual, de forma descentralizada e articulada” (MARANHÃO, 2015c, p.10).

A operacionalização da estratégia intersetorial foi desenhada a partir de pontos focais em cada uma das Secretarias e Órgãos do Comitê Gestor. Consta que em janeiro de 2015 realizou-se a primeira oficina intersetorial de elaboração do plano de ação do Mais IDH, com os representantes indicados pelas setoriais, a fim de disponibilizar para todos os órgãos informações internas de cada setor, repassando ao Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos (IMESC) alguns dados e aspectos importantes de cada temática (MARANHÃO, 2015a; MARANHÃO, 2016).

Além das oficinas, o Plano Mais IDH previu a criação de Grupos de Trabalho (GT's), organizados por eixos constituinte do Plano, e composto pelos diversos órgãos setoriais envolvidos em cada uma das áreas. O resultado foi a primeira edição do Caderno de Projetos de 2015, no qual as ações estão desenvolvidas de forma mais detalhada e são apresentadas sob uma mesma padronização.

Um grande número de ações cita, em seu desenho, a necessidade de articulação com outras secretarias para fazer frente a desafios nos territórios. Programas como o Escola Digna, por exemplo, indicam, inclusive, parceria com a Secretaria da Agricultura Familiar (SAF) para a provisão da merenda escolar, parceria com a Secretaria da Saúde para a distribuição de vitaminas e ferro na merenda e para criação de campanhas de conscientização nutricional e de atendimento à saúde dos estudantes (MARANHÃO, 2015).

O Programa Saúde para Todos também aprofunda, em seu desenho, as parcerias com outros órgãos do Estado, dentre os quais: Secretaria de Desenvolvimento Social, Secretaria de

Educação, Secretaria da Mulher, Secretaria da Juventude, Secretaria de Esporte e Lazer, Secretaria de Segurança Pública, Secretaria de Assuntos Políticos, secretarias municipais, procuradoria geral, Fundação Estadual da Criança e do Adolescente, entre outros. As iniciativas a serem implementadas conjuntamente iriam desde campanhas para públicos específicos, como indígenas e quilombolas, até ação coletiva de escovação dental, notificações sobre violência doméstica e fortalecimento da rede de saúde mental e assistência a dependentes químicos (MARANHÃO, 2015).

O Programa Minha Casa Meu Maranhão, definiu parcerias intersetoriais com prefeituras, secretarias de assistência social, de saúde e de meio ambiente, Secretaria de Estado da Agricultura Familiar e Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social para oferecer apoio técnico e capacitação para atividades de desenvolvimento socioeconômico, que vão desde educação financeira até ações de mobilização e organização comunitária. Também foi incluída a criação de alternativas de baixo custo e factíveis para a falta de abastecimento de água em povoados mais distantes do município sede, delimitando desde os seus objetivos até os seus impactos em uma perspectiva intersetorial (MARANHÃO, 2015).

Assim, embora diminuir o déficit habitacional das populações dos municípios do Mais IDH seja o objetivo macro do Programa, o desenvolvimento de ações socioeducativas e o oferecimento de ciclos de capacitação para a geração de trabalho e renda também foram pontuados desde a formulação do MCMM. Consequentemente, dentre os impactos estavam a geração de oportunidades de trabalho e renda e o exercício da cidadania de forma ativa e crítica (MARANHÃO, 2015).

Embora outras ações não pontuem tão objetivamente a preocupação com a intersetorialidade ou a operacionalização de como ela seria concretizada na construção das intervenções que fariam parte do Mais IDH, esses exemplos acima ilustram que, de forma diferente entre si, algumas ações de grande porte se preocuparam com essa dimensão em seu planejamento. O que sugere, portanto, que não houve uma rigidez do Plano com a construção de políticas intersetoriais, ficando a rigor de cada secretaria o nível de atenção dado a essa questão.

Além disso, pensar em parcerias com outras secretarias, embora seja uma parte fundamental da ação intersetorial do Estado, nem sempre cobre toda essa prática, uma vez que gerar intersetorialidade na implementação não pressupõe automaticamente intersetorialidade no planejamento. O que não fica evidente, portanto, é se as ações descritas no Caderno de Projetos foram formuladas e desenhadas em conjunto, considerando as especificidades da natureza de cada setor desde a base da política. A partir da análise dos documentos parece haver

um predomínio de uma forte cultura setorial, com casos emblemáticos de um esforço da burocracia em romper com essa tradição, agregando outros setores de políticas públicas afins à ação a ser implementada. No entanto, essas tentativas ainda apontam para uma justaposição de políticas e de parcerias em políticas que, em verdade, foram planejadas setorialmente.

O espaço para que a intersetorialidade existisse no planejamento parece existir em teoria com o Comitê Gestor e o Comitê Executivo, que são citados como as instâncias formais de relacionamento entre os órgãos setoriais do Estado. Eles constituiriam, portanto, o espaço de consulta e deliberação sobre o planejamento e execução das ações entre as secretarias. Embora a institucionalidade desses fóruns não garanta coordenação automaticamente, ela é fundamental para propiciar o planejamento intersetorial, uma vez que esses mecanismos devem estar previstos no desenho da política para que se consolidem.

5.1.5 Conclusões Preliminares da Análise Documental

A dimensão documental dessa pesquisa permitiu identificar conceitos, teorias e metodologias compartilhadas pela burocracia estatal envolvida no Plano Mais IDH. Viu-se que, apesar de não ter sido identificada a presença do conceito de planejamento territorial de forma crua, ele está presente nas fontes por meio de desagregações nas categorias analisadas, quais sejam: diagnóstico, escala, participação social e intersetorialidade. Os documentos de diagnóstico apresentam marcadores teóricos importantes sobre os conceitos de desenvolvimento local e planejamento territorial. A mobilização do perfil econômico dos municípios, da ideia de inclusão produtiva no entorno e comentários sobre o fortalecimento de cadeias produtivas locais são exemplos interessantes de uma visão alinhada à perspectiva de desenvolvimento territorial, que pressupõe a criação de ações que impactem diferentes recortes territoriais.

A participação social como mecanismo de atualização de dados e fonte de informação para os diagnósticos é um indício de territorialização do planejamento e permeabilidade do Estado. A institucionalização dos comitês municipais dialoga com a preocupação do Governo em assegurar instâncias de participação para a população. Houve a constatação da dificuldade de gerar um engajamento regular na população, em grande medida devido à falta de prática participativa, que é estimulada pela criação da Cartilha dos Comitês Municipais. Já a relação com os poderes municipais e federais foi menos planejada e contou com uma menor institucionalização, apesar da inovação em estabelecer participação paritária dos comitês.

A intersetorialidade, por sua vez, parece ser compreendida, nos documentos, mais como aproximação entre os órgãos do governo, parcerias pontuais na implementação e diálogo

constante, do que como desenho de política e planejamento multidimensional em conjunto. Portanto, parece estar mais restrita ao modo de fazer política pública – ampliando os canais de interlocução dentro do Estado – do que atenta ao tipo de intervenção formulada.

É possível perceber que, embora os documentos sugiram indícios de *modus operandi* compartilhado entre os atores do Plano, todas as categorias analíticas utilizadas nessa pesquisa variaram um pouco o seu comportamento a depender da experiência do órgão e da ação analisadas. Isso é resultado da falta de métodos unificados e de coordenação nas práticas de diagnóstico, de participação e formulação das ações. Algumas políticas dialogaram mais com os territórios, enquanto outras parecem ter ficado mais enclausuradas do tecnicismo de sua pasta. A grande consequência desse fenômeno é que o peso da cultura burocrática aumenta na forma como o planejamento das ações ocorreu, e como essa é uma variável muito volátil e dinâmica, a institucionalização e compartilhamento de práticas de planejamento territorial ficam ameaçadas, mesmo que existam de forma difusa ou pouco rigorosa.

Não obstante, apenas os documentos não permitem analisar a experiência do planejamento do Plano Mais IDH, visto que são retratos congelados de momentos determinados desse processo e que acumulam um tipo de informação tratada e mais coesa e linear. Viu-se nos documentos indicativos de algumas intenções a serem concretizadas em outros momentos do processo de planejamento do Plano, como a aplicação de questionários e interlocução com agentes de outros níveis federativos. A concretização ou não dessas iniciativas e como se deram, quais foram seus desafios e sucessos só puderam ser melhor apreendidos nas entrevistas semiestruturadas, ampliando o retrato da realidade para etapas posteriores a construção dos documentos até aqui analisados e captando a percepção dos atores sobre todo o processo de planejamento do Mais IDH. É o que veremos a seguir.

5.2 A visão dos gestores e técnicos do Plano Mais IDH

Como referido no capítulo metodológico, a análise documental se somou à técnica de entrevistas semiestruturadas, a fim de aprofundar a compreensão desta pesquisa sobre o processo de planejamento do Plano Mais IDH, uma vez que os documentos formais, embora muito ricos, são fontes de um tipo de informação mais estruturada, rígida e que apaga algumas complexidades do percurso. Assim, os sujeitos envolvidos no planejamento foram ouvidos para que deles emergisse as contradições, continuidades e rupturas que ocorreram na formulação do Plano Mais IDH do Governo do Estado do Maranhão, compreendendo o quão próximo ela esteve da adoção efetiva de um planejamento territorial.

O que as entrevistas mostraram é que o Plano Mais IDH surgiu como um compromisso do então candidato a governador Flávio Dino com os movimentos sociais organizados do estado, visando obter apoio em sua candidatura. Ainda durante o processo eleitoral, o candidato assinou um compromisso com essa camada da sociedade, chamado de Pacto por um IDH mais Justo, que concretizava a priorização de sua chapa com os municípios mais vulneráveis do Maranhão. De acordo com o Gestor 1,

Como unir todas essas pautas em um único programa? O governador precisava se comprometer com esses movimentos para ser apoiado. E aí, quando chegaram [a equipe do então candidato] a fazer a consolidação daquilo, eles viram que as pautas que os movimentos apresentavam precisavam se unir em torno de um objetivo comum. E aí, uma das coisas que entenderam é que poderia unir pautas da saúde, de educação, de direitos humanos como um pacto *pra* um IDH justo (GESTOR 1, 2020).

Assim, ainda na campanha de 2014, o Plano Mais IDH já surge como uma promessa, sob um discurso de subversão da lógica de desigualdade que predominava no estado, o qual figurava como a 4^o economia do Nordeste, 17^o do Brasil, mas 26^o em IDH. No entanto, ele era anunciado como um pacto da candidatura Flavio Dino com a população mais vulnerável, e não como um programa já estruturado.

Ao ganhar as eleições, as equipes do governo ganhador já começaram a se reunir para traçar uma estratégia de atuação. Foi pedido que as equipes do governo estudassem uma forma de seleção dos municípios mais pobres do Maranhão, para serem alvo prioritário de políticas públicas que elevassem o IDH. No primeiro momento, o Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos (IMESC) mandou para a assessoria especial do governador uma lista com os municípios de menor IDH do estado, oriunda da classificação do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (Ipea), sem outro estudo mais territorial (GESTOR 6, 2020).

Houve discordâncias entre as equipes técnicas do Estado sobre a escolha do IDH Municipal (IDH-M) como critério de focalização de políticas públicas. Duas eram as questões principais: a primeira referia-se à avaliação do Plano, que seria feita por um índice rígido, publicado apenas a cada 10 anos e que talvez não respondesse rapidamente a todos os aspectos do Mais IDH, pois poderia não captar todas as vulnerabilidades das populações que as ações estavam atendendo. Dizia-se “se daqui há alguns anos sair o IDH do Maranhão e não tiver melhorado tanto, vai todo mundo criticar o programa, mas ele pode ter sido bom” (GESTOR 6, 2020).

A segunda fonte de controvérsias dizia respeito à constatação de que o resultado desse recorte territorial pelo IDH-M resultava em uma área de atuação muito pulverizada, com municípios espalhados pelo Maranhão todo, o que poderia dificultar a logística e

operacionalização das ações. Chegou a ser relatado, na entrevista com o Gestor 6, que foi apresentada à equipe do Governo uma alternativa de focalização regional, que elegeisse regiões como critério de focalização e não municípios. Contudo, como o IDH era um tema da campanha e havia o Pacto, esse critério foi o escolhido pela nova gestão. O símbolo político de ter o Estado presente em toda a extensão do Maranhão também foi um aspecto que predominou nessa decisão, visto que se a escolha fosse regional, algumas regiões do estado ficariam descobertas no primeiro ciclo da política (GESTOR 1; 2020; GESTOR 6, 2020).

Portanto, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) foi escolhido como critério unificador de pautas diferentes, mas identificadas pelos recortes de extrema pobreza e vulnerabilidade. Adotando um indicador técnico capaz de responder ao compromisso assumido com os movimentos da sociedade civil e que serviria para transparecer que as ações do novo governo não seriam pautadas por aliados políticos ou pela geografia dos votos do novo governador (GESTOR 6, 2020).

Em 2 de janeiro de 2015 o decreto que instituíra o Plano Mais IDH foi assinado. Porém, nesse momento, havia apenas o desenho de quem comporia o Comitê Gestor, a ser presidido pelo próprio Governador, e o recorte territorial de atuação. Decidiu-se que a coordenação do Plano seria da Secretaria de Estado de Direitos Humanos e Participação Popular (SEDIHPOP) e que haveria a criação de uma secretaria adjunta própria para o objetivo de promoção do IDH, que acompanharia e monitoraria o Plano. No mais, o principal do planejamento seria formulado durante o decorrer de 2015.

Assim, o ano de 2015 foi, sobretudo, de planejamento e organização das equipes das secretarias setoriais que atuariam nas ações temáticas que compunham o Plano Mais IDH. Os eixos de atuação foram decididos pela equipe gestora do governo, baseado nas dimensões que compunham o IDH-M. Nesse primeiro momento, a escolaridade e a longevidade ganharam mais atenção do planejamento, sendo o eixo renda menos explorado, centrando-se apenas na política de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) da Agricultura Familiar (GESTOR 1, 2020; GESTOR 6, 2020; GESTOR 5, 2020).

Como a SEDIHPOP não executa as ações, ela se encarregou de pedir aos órgãos setoriais que apontassem um ponto focal de seu corpo de servidores para compor a equipe executiva do Plano Mais IDH. Na primeira reunião, o recorte territorial e os eixos já haviam sido definidos, cabendo aos técnicos setoriais a criação das ações, segundo a natureza de cada secretaria. Esse processo se desenrolou nos primeiros seis meses de 2015, sendo que, apenas as equipes da Força Estadual de Saúde do Maranhão (FESMA) e de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) entraram de maneira mais contundente nos territórios nesse primeiro

ano. A FESMA construiu uma intervenção piloto inicialmente em 6 municípios e as equipes de ATER percorreram a quase totalidade dos 30 municípios nesse primeiro ano. Em 2016 iniciaram-se as primeiras obras mais estruturais, como pavimentações, poços de abastecimento simplificado de água, habitações e escolas.

Por conta desse cenário, inicialmente a FESMA e principalmente as equipes de ATER deram a “cara” do Plano. Segundo o Gestor 1,

[...] a agricultura familiar teve muito essa função, tanto que muitas, até assim, do ponto de vista da própria identidade, como os técnicos se uniformizam, padronizam as coisas, a camisa da equipe da agricultura familiar *tá* escrito Mais IDH, na camisa de quem é da força estadual de saúde *tá* escrito FESMA, na camisa de quem é do Sim, eu posso *tá* escrito Sim, eu posso. Então, por conta disso, de ter entrado primeiro, a equipe de ATER ficou associado ao Mais IDH, até porque são as pessoas que estão mais diretamente em contato com os beneficiários, estão em campo primeiro e por aí vai, além da essência rural, *né*, da maioria desses municípios (GESTOR 1, 2020).

Sobre a concepção mais ampla de planejamento territorial, algumas entrevistas foram bem esclarecedoras da compreensão de alguns gestores e técnicos sobre o assunto. Na maioria dos casos, demonstrou-se um alinhamento bem próximo às teorias e um entendimento da noção de território e da totalidade de dimensões que devem ser consideradas quando uma política se propõe a ser territorial.

Um estado como o Maranhão, com 330.000km² de extensão, com 4 biomas, com essa fragmentação territorial, dificuldades de acesso, precisa ter planejamento territorial. O que seria planejamento territorial começa com um diagnóstico territorializado, evolui para uma concertação social dos grandes atores, dos grandes sujeitos, em relação às prioridades do desenvolvimento e aloca recursos de infraestrutura, de macropolíticas *pra* formular um plano (GESTOR 3, 2020).

Já é um passo importante perceber que gestores e técnicos do plano mobilizam os conceitos que se propuseram a adotar no Plano Mais IDH. No entanto, para avaliar com mais segurança a solidez dessas concepções e a efetividade da aplicação delas no planejamento do Plano, é necessário olhar para as categorias que operacionalizam o planejamento territorial.

5.2.1 *Diagnóstico*

De acordo com as entrevistas, percebe-se que a etapa de diagnóstico territorial, imprescindível para coletar evidências das realidades locais e, então, territorializar as políticas, nem sempre ocorreu de forma antecipada à construção das ações. Os próprios documentos de diagnóstico elaborados pelo Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos (IMESC) foram publicados na mesma época ou após o lançamento do Caderno de Projetos do

Mais IDH, o que indica uma simultaneidade entre planejamento, formulação e implementação das ações.

Além do mais, as entrevistas indicaram que os diagnósticos dos municípios, embora houvesse o esforço do IMESC, não foram adotados de forma homogênea pelos órgãos setoriais envolvidos no Plano. Ao que parece, algumas equipes se debruçaram mais sobre os documentos, utilizando-os para identificar as áreas mais vulneráveis e priorizá-las para achar as populações mais isoladas, a fim de selecionar os beneficiários das primeiras ações. Contudo, o próprio IMESC estava se organizando para elaborar todos os documentos de planejamento ao mesmo tempo que as primeiras reuniões de formulação das ações estavam acontecendo. Assim, segundo o Gestor 6, “a gente sentou e combinou com o IMESC que eles iriam produzir o que fosse mais rápido, como os mapas, os índices que a gente já conhecia, para ajudar as equipes” (GESTOR 6, 2020).

Por sua vez, outras secretarias assumiram uma atuação mais insulada e setorial, pensando na etapa de diagnóstico a partir da lógica de sua própria área, de forma unitária. O resultado, é que as experiências de ida prévia e análise dos territórios é muito diversa de órgão para órgão e, conseqüentemente, o planejamento das ações foi impactado por essa etapa de forma desigual.

De acordo com o Gestor 1, no primeiro momento, foi demandado às secretarias apresentar ao Comitê Gestor o que poderia ser oferecido aos 30 municípios, em consonância com a natureza programática de cada órgão. As primeiras ações foram pensadas como um cardápio-base para todos os municípios que tiveram as suas realidades unificadas em torno da situação de extrema pobreza.

E aí, é um ponto de atenção, porque não foi, inicialmente, não foi feito um diagnóstico real da situação dos municípios para que depois fosse feito um planejamento em cima daquilo, mas foi perguntado o que você tem a oferecer *pra* um cardápio de ações *pra* ser desenvolvidos naquelas cidades e o diagnóstico foi paralelo a isso. [Foi pensado que] se os municípios são pobres eles têm demandas que são unificadas. Parte disso é verdade, porque quanto se está falando de extrema pobreza a vulnerabilidade, ela coloca todo mundo na mesma base mas, principalmente, [a questão de] como sair do ciclo de pobreza *pra* entrar no ciclo de geração de renda, esse eu acho que foi o principal gargalo”(GESTOR 1, 2020).

Segundo relatos sobre a política da Companhia Ambiental de Saneamento do Maranhão (CAEMA), essa decisão por oferecer uma “cesta” de políticas padrão teve seus custos na hora da implementação. A falta de um diagnóstico mais detalhado fez-se sentir logo nas primeiras execuções do Plano.

Foi feito um kit sanitário padrão, considerando que todas as casas possuíam os mesmos terrenos, mas na hora de implantar, o sistema era maior que a casa e que o terreno. Então tivemos alguns problemas como esse no início do Plano. Quando começaram a fazer os projetos, foi uma empresa contratada que fez os projetos. No caso dos reservatórios, mesmos tendo mudanças de terreno, relevo e clima, o mesmo reservatório foi feito de forma padrão, não foi adequado aquele município, aquele local. Isso *pra* economizar. Assim como os kits, que uma das demandas era a questão de pessoas com deficiência que não foi considerado pela gente mesmo. Ficou *pra* segundo plano (GESTOR 8, 2020).

Além de unificar as pautas dos territórios, algumas secretarias setoriais não compartilhavam da cultura de planejamento baseado em evidências ou de utilizar metodologias de campo para construção de diagnósticos. Essa realidade pode ser bem ilustrada pela fala do Gestor 2, que afirma a prevalência de coleta de evidências da forma tradicional, acessando banco de dados formais, ao invés de adoção de um olhar holístico e integral do território, que só pode ser apreendido pela conjunção de dados quantitativos com informações qualitativas que emergem dos cenários e dos sujeitos. O Cadastro Único do Governo Federal foi muito mobilizado como seleção de beneficiários, uma vez que “o recurso já estava disponível e não daria tempo de fazer o chamamento dos beneficiários de forma territorial” (GESTOR 5, 2020).

Os diagnósticos, assim, teoricamente a gente faz essas visitas, mas hoje existe uma série de sistemas que dão essas informações *pra* gente, por exemplo, sobre mortalidade, sobre mobilidade, quais são as doenças que são mais prevalentes, do quê que morrem as crianças, do quê que morrem os adultos, do quê que morrem as mulheres, do quê que morrem... Isso a gente tem porque tem um sistema do Ministério da Saúde que é disponibilizado que, embora seja um sistema muito atrasado[...], mesmo assim, são alimentados simultaneamente ao evento, embora não sejam oficiais, mas a gente tem acesso... A gente tem esse perfil, né?! (GESTOR 2, 2020).

Segundo relatos do Gestor 6, a pressa em ter as ações estruturadas e iniciar a execução do Plano advinha, em parte, da prioridade, da pressa em fazer. Em 2015, o objetivo eram iniciar as ações consideradas emergenciais, devendo levar em consideração que o orçamento disponível nesse primeiro ano de mandato ainda era referente ao Plano Plurianual do governo anterior, o que significava algumas restrições. O lado negativo desse processo é que o custo recaiu sobre o planejamento estruturado das ações, sobretudo no que se relaciona com práticas de diagnóstico territorial.

[...] [inicialmente] a gente *tava* trabalhando sem conhecer os municípios. Eu mesmo não conhecia os municípios, a maior parte dos municípios. Outro grande problema do planejamento é a questão de não ouvir a comunidade antes. Olha essa primeira etapa não se ouviu diretamente nem gestores e nem a população. Houve a pressão do tempo, e tinha o fato de a gestão ter uma visão de que não era bom a gente chegar primeiro no município falando, porque se criam expectativas e promessas. [Deveríamos] chegar com uma coisa mais pronta e tal (GESTOR 6, 2020).

A falta de diagnóstico territorial gerou disfunções significativas nesse primeiro ciclo da política. Segundo relato do Gestor 1, o cadastramento das primeiras famílias atendidas pela

equipe de ATER e pela FESMA, ainda em 2015, foi realizado a partir de um levantamento das áreas de concentração de extrema pobreza nesses municípios, que geralmente correspondem a povoados que se localizam ao redor da sede municipal. Sobre a experiência inicial da política de ATER,

[...] foi uma falha de planejamento por não conhecer a realidade do território, não se sabia como era o acesso aos povoados, não se sabia quais durante o período chuvoso ficavam isolados. Gerou um problema depois, era super descentralizado, então tu *tinha* 3 técnicos *pra* assistência, para as 100 famílias que estavam divididas em 12, 14 povoados, 20km da sede *pra* um lado, 30km pro outro, 5 com acesso mais difícil. Então até tu voltar a todos os povoados e atender a todos os beneficiários, o ciclo era muito grande, o que comprometia, muitas vezes, o resultado da política. Só que como aquelas pessoas já tinham sido cadastradas, já tinha sido liberado o fomento no banco, não tinha como simplesmente dizer ‘*ah, agora você não vai mais*’ (GESTOR 1, 2020).

A própria dificuldade de acessar os territórios, algo primordial para a implementação das ações, nasceu da falta de diagnósticos territoriais. De acordo com o Gestor 6, ao relatar a experiência da primeira intervenção a campo da equipe executiva do Plano, que foi um mutirão de documentação e mobilização, descobriu-se que havia povoados que ficavam totalmente isolados durante seis meses do ano, referente à época de chuva.

Por exemplo, São Joao do Carú nem teve mutirão porque em época de chuva a população ficava isolada e isso era uma coisa que a gente não sabia, como que vai fazer uma coisa num município que tem uma época do ano que não se entre e não se sai, e era uma coisa que não se tinha noção, tanto pros projetos que pensamos, *pras* equipes irem, pros serviços que fãmos contratar. Era uma coisa que a gente não tinha se dado conta. Isso foi uma surpresa, mas também foi bom o mutirão porque a gente soube, a gente viu (GESTOR 6, 2020).

O comportamento sazonal de algumas populações em povoados mais remotos também foi um aspecto que surpreendeu as equipes do Estado, nas primeiras idas a campo: “A gente percebeu que a população maranhense em vários interiores é muito nômade, eu não sabia disso, eu sou maranhense e não sabia disso” (GESTOR 9, 2020). Essa desinformação é grave, uma vez que poderia comprometer recursos públicos na construção, por exemplo, de escolas que poderia ficar abandonadas após um período.

As surpresas das primeiras visitas aos territórios foram levadas pelo Comitê Executivo do Plano ao Comitê Gestor. Segundo entrevistas, o próprio Governador acionou a Secretaria de Estado de Infraestrutura (SINFRA) para realizar um estudo logístico nessas áreas e solucionar os problemas de acesso. No que tange às dinâmicas nômades de algumas comunidades e as condições de clima e relevo, as equipes foram orientadas a se reunir com o poder municipal e estreitar a troca de informações sobre as realidades locais. Embora isso tenha ocorrido com a política já em andamento, com ações sendo implementadas, esse não deixa de ser um indício

de territorialização do planejamento: mesmo às avessas, de forma não linear, a política pública foi sendo modificada a partir da experiência no território.

Apesar dos relatos que indicam a falta de diagnóstico territorial e ilustram os impactos disso na política, as entrevistas mostraram, frequentemente, a presença de uma visão dos gestores e técnicos sobre a importância dessa etapa para o planejamento e também sobre a complexidade das dinâmicas envolvidas na ideia de território. Para o Gestor 2,

essa questão territorial é uma questão interessante porque o conceito de território, ele é um conceito que é polissêmico porque dependendo de quem emite o conceito vai aí uma visão. Eu posso citar *pra* você dois exemplos, assim, muito interessantes que são cidades que tem forte presença indígena como Jenipapo dos Vieiras e Fernando Falcão. São municípios que tem a população entre 10 e 14.000 habitantes, só que um terço, praticamente, é indígena. Se eu tirar a população indígena dentro desse território esse município sai da relação do Mais IDH porque os não-indígenas que lá vivem, eles não estão numa situação de grande vulnerabilidade. Então, talvez esses municípios deveriam ser... Talvez a gente deveria, nós deveríamos ter um tipo especial de tratamento *pra* eles porque se eu *tô* aqui reconhecendo que a população não-indígena, ela não tem a vulnerabilidade tão grave então o programa não pode se dedicar a ela proporcionalmente (GESTOR 2, 2020).

Ainda, o Gestor 1 contribui para essa reflexão dizendo

Então assim, se você chega no município de Araióses, que é um município do Delta das Américas, ou chega no município de Centro Novo do Maranhão, que é ali na transição com o Pará, tu tem climas diferentes, biomas diferentes, questões sociais diferentes produção distinta, tudo isso associado, mas quando você leva um projeto de agricultura familiar que é voltado para as mesmas culturas nos dois lugares diferentes sem levar em consideração o que as pessoas produzem, quais são os hábitos alimentares, quais são as demandas de mercado, enfim, quem você vai abastecer, de onde você pode comprar insumo, é... você termina comprometendo o resultado depois (GESTOR 1, 2020).

Esses trechos evidenciam que a centralidade da questão territorial não era ignorada pela gestão e nem a sua importância foi negligenciada do ponto de vista conceitual. Algumas falas, inclusive, demonstraram certa permeabilidade do Estado para corrigir essas disfunções iniciais.

Depois, em 2016, a gente fez um outro esforço de retomar isso que foi a elaboração do GT de renda. A gente compôs um grupo de trabalho *pra* ir a todos os municípios *pra* identificar potencialidades e vocações efetivamente voltadas *pra* área da renda, e aí começar a trabalhar direcionado. Parte dessas intervenções teve resultado positivo, porque os técnicos de ATER, eles começaram a serem direcionados para aquilo. Mas, no fim das contas, muitas outras iniciativas deveriam ter iniciado (GESTOR, 1, 2010).

A dificuldade inicial de se comprometer com um processo de diagnóstico territorial parece não estar relacionada, portanto, à visão limitada da burocracia sobre as camadas de complexidade dos problemas públicos, como era possível supor. O gargalo desse tipo de ineficiência parece recair sobre a prevalência de uma lógica imediatista nos governos, que preferem “ajustar depois do que demorar para começar” (GESTOR 1, 2020). Nesse pensamento

estão envolvidos os aspectos de urgência da situação de algumas regiões, que precisam ser alvo imediato da oferta de alguns serviços públicos mais emergenciais, e do ciclo eleitoral, que garante um tempo de atuação de 4 anos, sendo que, comumente, o último ano do mandato se concentra nas atividades de transição de governo, seja rumo a uma reeleição, seja apoiando um sucessor.

No que se refere especificamente ao Plano Mais IDH, o Gestor 1 também ressalta o impacto da conjuntura nacional que foi palco para esse primeiro ciclo da política (2015-18). Em 2015, o Governo do Maranhão contava com apoio do Governo Federal, mas, tão logo a instabilidade política se instaurou, as oportunidades dos estados parceiros também se limitaram. Esse cenário de descontinuidades foi apontado como fator de pressa para a implementação de políticas estratégicas para o Estado.

Então, e também porque as condições até então postas do governo federal, a gente tinha uma janela de parceria estadual e federal que era favorável durante os quatro primeiros anos e não se sabia o que viria depois, até porque, naquele momento, a presidente era a Dilma e já era presidente reeleita, então o quadro que viesse depois dela ninguém sabia qual seria. Então, aquela janela de parcerias e de colaboração de projetos federais sendo complementados por projetos estaduais era única (GESTOR 1, 2020).

Portanto, o diagnóstico territorial do Plano foi afetado por uma série de fatores que vão do tipo de cultura técnica da burocracia que impacta a forma de fazer planejamento de políticas públicas, passando por variáveis de cunho político e também pelo cenário político e econômico nacional, confirmando a ideia de que o desenvolvimento territorial não pode ser pensado à revelia das macro estruturas que impactam os territórios.

5.2.2 Escala

A relação dos gestores e técnicos de planejamento com as diferentes escalas territoriais também é muito diversa de órgão a órgão. Durante as entrevistas, foram marcantes algumas falas que expressaram a compreensão objetiva da importância das escalas e a sua relação direta com a territorialização efetiva das ações e com o objetivo de desenvolvimento local sustentável.

Quando se olha para o IDHM a gente olha para territórios. Precisamos alterar os 30 e o seu entorno. Porque há toda essa concepção de território, que não é só o local em si, o espaço físico, mas o seu entorno as relações que ali se estabelecem. O município impacta no entorno e o entorno impacta o município. Então nós fizemos esse desenho todo, quais municípios se relacionavam com quais outros que estavam em seu entorno, que rebatimento isso tinha, como ele era influenciado. Então nós tínhamos alguns indicadores interessantes, por exemplo, qual o movimento da população *pra* receber a transferência de renda, as vezes tem que se deslocar *pra* receber no município vizinho, as vezes ela já compra algo lá e o recurso já fica naquele local. Então tem vários elementos dessa natureza. A produção da agricultura familiar, as vezes fazemos

a feira num município, mas algo da produção também vem do entorno ou está indo para o entorno. Então esse olhar do entorno nós tentamos adotar (GESTOR 7, 2020).

No entanto, não basta ter a clareza teórica para que o planejamento adotado tenha sido bem-sucedido em sua dimensão escalar. Algumas entrevistas deixam claro que a opção por não escolher o critério regional para a focalização das ações e recorte da área de intervenção do Plano criou dificuldades para gerar sinergias com o entorno, uma vez que os municípios estavam muito pulverizados pelo estado e que, dentro deles, os povoados que abrigavam beneficiários de políticas estavam distantes vários quilômetros entre si. Ao contar a sua experiência com o contato com outras vivências de políticas de combate à pobreza e extrema pobreza no Brasil, no processo de realização de benchmarking, o Gestor 6 afirmou que

A questão da territorialidade apareceu como um impasse. Outros gestores nos disseram que não conhecem nenhuma iniciativa exitosa de programa de combate à pobreza que não seja pela via territorial. Nosso estado é muito grande, as regiões são muito diferentes, em geografia, em clima em tudo. Isso aí a gente tinha muita consciência, discutia demais. O maior problema da política pública é a articulação entre elas e articular a política pública é entender a vocação das regiões. O Plano tentou ser territorial, mas é aquilo, quando tem muita coisa *pra* fazer, não tem tantos recursos, e tem que trabalhar com tantas distâncias, é muito difícil (GESTOR 6, 2020).

Esse impasse advindo do método de territorialização adotado começou a se fazer mais claro quando começaram a aprofundar as ações do eixo Renda, que partia da agricultura familiar, dada a ruralidade dos municípios selecionados. Inicialmente, a política primordial desse eixo era baseada nos Sisteminhas da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), um sistema integrado para a produção de alimentos que consiste em um tanque de psicultura, um galinheiro e uma horta. Embora essa seja uma intervenção de grande sucesso, os territórios têm diferentes vocações e os agricultores estavam acostumados a cultivar algumas culturas específicas que nem sempre se adequavam a esse modelo pronto oferecido. Além disso, há toda uma dinâmica de distribuição, de demanda e comercialização que precisou ser analisada quando se tratou de geração local de renda.

Os técnicos de ATER, que são os únicos servidores do Plano Mais IDH que residem nos territórios, lá permanecendo constantemente, ao conhecerem melhor as comunidades em que atuavam, perceberam que havia pessoas que trabalhavam fabricando pães de forma artesanal e comercializando como conseguiam, que havia costureiras, salões de beleza, ferragens, toda uma gama de serviços que poderiam ser estimulados. Percebeu-se que seria possível, apenas com o fornecimento de alguns equipamentos simples e com a prestações de orientações básicas sobre a gestão de negócios, alavancar diversos empreendimentos que utilizavam a aptidão de cada comunidade, de cada pessoa.

Iniciou com o Siteminha nas primeiras 3000 famílias cadastradas. Em 2016 quando conseguimos conveniar com o Ministério do Desenvolvimento Social, a gente aumentou a população de beneficiários e viu demandas de borracharia, panificação, restaurante, salão de beleza, manicure, pedicure. Então, mesmo o *cara* sendo lavrador, ele dizia ‘eu entendo o Siteminha, acho bacana, mas a minha mulher vende roupa, não teria como esse recurso ajudar *pra* isso também’. Então a gente dialogou com o Ministério e ele autorizou, desde que fosse coordenado pelas equipes de ATER. Por exemplo, hoje, o restaurante de Santa Filomena, começou com o recurso do fomento. A galera do Mais IDH qualificou a clientela, identificou que uma empresa estava fazendo uma construção, já sinalizou *pra* ela, eles próprios enquanto Mais IDH almoçavam com ela, tinha a FESMA, tinha o Sim, Eu Posso!, tinha a Educação, tinha uma galera que morava em Presidente Dutra e trabalhava em Santa Filomena, então precisava almoçar e canalizou *pra* ela. Em 2017, ela já tinha comprado um local, feito o restaurante e hoje já estava fazendo entregas em outras obras que ela identificou que tinham no entorno de Santa Filomena. E o diferencial é que os produtos que ela preparava, ela cultivava na Roça dela que também foi incentivada pela SAF (GESTOR 4, 2020).

Ao se deparar com essas idiosincrasias locais, e percebendo a multiplicidade de vocações dos territórios, as equipes da Secretaria de Agricultura Familiar levaram novos questionamentos à SEDIHPOP, buscando construir uma atuação mais ampla e flexível no âmbito da geração de renda. Relatos demonstram que ficou clara a importância da estratégia territorial e, portanto, multiescalar, para criar elos produtivos locais. Seria necessário incentivar uma rede de atores dos municípios e do entorno, trabalhando com as diversas escalas territoriais, para criar cadeias produtivas mais sólidas, que pudessem contribuir para organizar as dinâmicas econômicas de territórios “que são carentes até mesmo de uma organização mínima de economia, então é difícil até visualizar qualquer coisa de comércio, de indústria do que quer que seja” (GESTOR 6, 2020).

Tornou-se evidente também a necessidade de adaptação da política de renda, que não poderia ignorar o setor de serviços e pequenos empreendimentos locais, em prol dos Siteminhas como única alternativa de renda. O que os entrevistados relataram é a importância decisiva da orientação do técnico de ATER para o processo de geração de renda local de forma sustentável no tempo. Segundo fala do Gestor 7,

Quando eu coloco um kit de irrigação onde não tem uma assistência técnica para o agricultor trabalhar do jeito que ele quer e não tem uma comercialização para distribuir esse produto, ele vai chegar para mim e vai dizer que não deu certo, que ele desistiu porque não deu certo. Se houver assistência, entendimento do território e acompanhamento permanente, qualquer iniciativa pode ser uma fonte importante de geração de renda para a família e para a comunidade. Onde a assistência técnica está no território, a coisa acontece. Onde ela não está, não adianta insistir (GESTOR 7, 2020).

Partindo desse novo entendimento, que só ocorreu depois das primeiras experiências da política já nos municípios do Plano, o eixo Renda começou a ser reestruturado, sob iniciativa da Secretaria da Agricultura Familiar (SAF), da SEDIHPOP e da Agência Estadual de Pesquisa

Agropecuária e Extensão Rural (AGERP). As equipes foram novamente a campo para realizar questionários, mapeando as atividades econômicas dos municípios. As entrevistadas mostraram o surgimento da perspectiva de “*clusterização* dos recursos em povoados que estejam bem orientados em relação ao mercado consumidor, aplicando em gente que faz, daí depois você copia esse modelo e expande” (GESTOR 3, 2020).

Pensamos em estratégias, como fazer uma reunião com os comerciantes das cidades, a tarde uma reunião com as mulheres da cidade que vendiam coisas, faziam biscoitos, doces, quantas costuram, como que é. Então a gente preparou um protocolo dessa visita que era *pra* discutir apenas renda. Vamos conversar com os empreendedores formais e informais da cidade. Vamos fazer rapidamente um diagnóstico um pouco melhor desse aspecto e já estávamos paralelamente discutindo com algumas secretarias o que a gente poderia incentivar a partir desse diagnóstico. Por exemplo, o Estado estava precisando de farda em vários setores, roupa em presídios, se a gente mapear isso e a gente tiver municípios com costura mais forte e a gente poderia fazer uma cadeia com encomenda do Estado. E outros municípios que tivessem uma vocação forte num campo, mas que esteja faltando um equipamento, uma formação que possa levar o Sebrae, por exemplo, então a gente tentou mapear isso (GESTOR 6, 2020).

Essa compreensão mais aprofundada das dinâmicas territoriais levou as equipes de extensão rural a pensar sobre as possibilidades de dinamizar as economias locais e sobre todo o ciclo de geração de renda, a partir da vivência com as diferentes escalas e do entendimento sobre como elas se relacionam. Essa experiência exigiu uma atualização ou mesmo construção de um diagnóstico mais cuidadoso sobre as dinâmicas econômicas dos municípios, abrindo o Estado à diversidade de negócios e vocações dos territórios e incluindo, a partir desse passo atrás, diferentes escalas nas ações do eixo Renda.

. Por um lado, levou-se essas reverberações dos territórios até a SEDIHPOP e, então, até o Comitê Gestor, resultando num diálogo com o Ministério do Desenvolvimento Social, que era responsável, por meio de um convênio, de parte do recurso injetado nesses municípios sob a forma de fomento. Assim, foi possível flexibilizar o planejamento inicial da política de ATER para que atendesse outras demandas produtivas que não só relativas à agricultura familiar.

Por outro lado, a atividade agrícola ainda era a protagonista dentro a maior parcela dos cadastrados na política de ATER. Assim, quando os primeiros Siteminhas começaram a funcionar, ovos, frango, peixe e hortaliças começaram a ser produzidos, mas o agricultor nem sempre tinha para quem vender. A solução veio novamente de um contato da SAF com o Comitê Executivo, criando-se as Feiras da Agricultura Familiar, como forma do município escoar a sua produção dentro da própria comunidade. Essa foi uma estratégia que mobilizou diferentes escalas, uma vez que diversos municípios de uma mesma região se conectavam no projeto das Feiras do Mais IDH.

Também foi adotada a estratégia de mercados institucionais, que serviriam como demanda para absorver a produção gerada nos municípios do Plano. Assim, houve a articulação desses territórios do Mais IDH com o Programa Nacional de Alimentação Escolas Estadual (PNAE- Estadual), os Institutos de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão (IEMA) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).

Dentro da nossa atuação no Mais IDH traduz-se uma cadeia produtiva, fazer a ligação de todos os elos dessa cadeia, então quando a gente pega um agricultor e investe na assistência técnica, dá aporte financeiro através do fomento, promove esse acompanhamento através de um projeto produtivo, ele consegue ter um produto, eu consigo levar a comercialização, eu fecho uma cadeia, eu apporto um volume de dinheiro a ele, isso dá certo (GESTOR 7, 2020).

Portanto, percebe-se que, mesmo que inicialmente a falta de um planejamento territorial prévio tenha atrasado a identificação das vocações dos territórios e que a estratégia adotada não tenha sido desenhada pensando-se numa atuação multiescalar, os técnicos de ATER – implementadores de nível de rua – passaram a fazer essa articulação entre as demandas locais e a necessidade de conexões com o entorno. Embora os serviços disponibilizados pelo Plano fossem iguais para todos os municípios, a sua implementação foi diferente. Segundo relatos dos entrevistados envolvidos nas ações do eixo Renda, um exemplo interessante são as Feiras da Agricultura Familiar, que foram planejadas para ser estruturadas nas sedes dos municípios. Contudo, quando se parou para entender questões logísticas dos territórios, a sua interligação com os municípios maiores ao redor e as dinâmicas locais, as equipes do Estado constaram que era mais interessante para alguns pequenos produtores locais que a comercialização de seus produtos ocorresse em outras localidades.

Exemplo, em Primeira Cruz, tem que pegar a BR ir *pra* Umberto de Campos *pra* chegar na sede. Seria inviável fazer essa logística todinha com os agricultores *pra* chegar lá. Onde a gente observou que a feira poderia dar resultado, num povoado que tem potencial turístico, que é o Cassol, então a feira foi remanejada para o Cassol (GESTOR 7, 2020).

Além disso, nesse movimento de reestruturação das intervenções de renda, algumas instituições das capitais regionais mais próximas aos municípios foram mobilizadas. Alguns polos da Universidade Estadual do Maranhão (UEMA) e dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão (IFMA) tornaram-se parceiros do Mais IDH, levando projetos de extensão que pudessem contribuir com o desenvolvimento das ações do Plano. Foram relatadas experiências com editais para a seleção de projetos a serem aplicados, resultando em experiências como novos métodos para a criação de caprinos em Araiases ou a produção de mel na região do Alto Turi.

A gente fez articulação com a UEMA e tentando com os IFMAS. A gente fez várias reuniões com a UEMA para um projeto de ver dentro da política de extensão deles, eles poderem ajudar a gente em algumas coisas, tanto ofertando qualificação, como ampliando o campo de trabalho dos meninos da graduação. A gente estava tentando fazer o mesmo movimento com o IFMA. A ideia era fazer um cruzamento entre as qualificações que eles poderiam oferecer e os cursos de extensão que eles tinham e as áreas que eles achavam que poderia contribuir e atual com a demanda do Plano (GESTOR 6, 2020).

Como as ações de Renda e Produção interagem mais diretamente com a dimensão escalar das políticas, essa compreensão da importância de mobilizar do nível local ao nível regional emerge mais rapidamente. Entretanto, quando tratamos de planejamento territorial do Plano como um todo, não são apenas as ações de renda que devem ser analisadas do ponto de vista da escala. Outras políticas, de naturezas diferentes, também podem ser pensadas de forma a dinamizar os municípios e o seu entorno, seja contratando mão de obra local, comprando local ou interligando instituições. Desse ponto de vista, parece que a experiência do Plano no primeiro ciclo foi bem mais limitada, não encontrando, nas falas dos entrevistados, indícios de um planejamento que considerasse essas dinâmicas.

Algo mais embrionário pode ser observado nos casos do Escola Digna e nas ações da Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão (CAEMA), principalmente em relação a kits sanitários e obras do sistema de abastecimento. Na construção das escolas, houve uma iniciativa do governo de pedir apoio a empresários estabelecidos na região onde ficavam os municípios do Plano. Era oferecida uma contrapartida de isenção fiscal, de inclusão do nome da empresa na obra e até de influência na localização da escola, desde que dentro do raio de atuação do Mais IDH, em troca de recursos financeiros para as obras. Contudo, não se observou a tentativa de usar essas empresas regionais para criar relações de renda com os municípios.

Foi relatada a tentativa de contratação de mão-de-obra local para a construção de escolas e de obras da CAEMA. Porém, nem sempre ocorreu de forma tão efetiva, em parte porque surgiram dificuldades burocráticas, como falta de documentações necessárias à contratação, em parte porque os técnicos do Estado depararam-se com certa resistência de alguns moradores locais para assinarem a sua carteira de trabalho, devido ao receio de perder sua aptidão ao recebimento do benefício do Bolsa Família, recurso que era fonte de segurança na renda dessas populações. Contudo, já é marcante o fato de o planejamento dessas obras incluir absorção de, pelo menos, 30% de mão-de-obra local.

A aquisição de materiais também foi um ponto que apareceu em algumas falas como uma tentativa de enraizamento das ações do Plano e dinamização de renda local. A CAEMA, em parceria com a SEDES, fez um esforço para comprar materiais de construção, como

cimento, areia e tijolo, para os seus kits sanitários – infraestrutura simplificada de banheiros individuais - no município ou no seu entorno. Assim, foi considerado que além de movimentar a economia, diminuam-se os custos de transporte. Segundo o Gestor 8,

Essa era uma forma de integração, acabava que o município maior que *tava* mais próximo era o maior beneficiado pela movimentação da economia, tanto pelas contratações de mão de obra quanto compra de materiais. Nesse sentido tivemos alguns impactos diretos (GESTOR 8, 2020).

Além disso, o impacto interescalar da implantação dos sistemas de abastecimento de água nos municípios e da construção de poços em povoados mais remotos se traduziu no surgimento de novos fluxos de deslocamento de pessoas de outros povoados ou municípios do entorno, que começaram a ir até esses locais para se abastecer de água. O reflexo também se deu na produção da agricultura familiar, que teve um crescimento nessas regiões, tanto pelas intervenções da SAF quanto pela nova disponibilidade de água.

Um ponto a ser levado em consideração na análise da relação do planejamento do Plano Mais IDH com as diferentes escalas territoriais é o próprio isolamento dos povoados que compunham as áreas mais vulneráveis dos 30 municípios. Como foi apontado anteriormente, no início da política não se tinha a ideia exata dos desafios logísticos de trabalhar com essas localidades. A interligação de rodovias estaduais com estradas vicinais que levam aos territórios foi uma ação reflexo das experiências das primeiras equipes do Estado em campo. Contudo, pareceu haver certo desconhecimento sobre as dinâmicas informais entre os territórios, dado que a precariedade de infraestrutura e organização econômica impedia fluxos mais estruturados de trocas e deslocamentos. No entanto, é certo que onde há pessoas, há relações e instituições, ainda que informais. Segundo o Gestor 1,

A interligação de uma rodovia estadual a uma rodovia que leva até o município necessariamente já coloca eles em um fluxo mais fácil de chegar nas capitais regionais. Outras questões, assim, claro que as dinâmicas intrarregionais no Maranhão, elas praticamente inexistem, né?! Mas em termos de acesso a serviço, acho que sim, facilitou várias questões (GESTOR 1, 2020).

Portanto, as dificuldades na etapa de diagnóstico territorial certamente influíram do modo como as escalas foram mobilizadas no planejamento do Mais IDH. O isolamento de povoados é um grande desafio para políticas públicas e para uma atuação sistêmica e multiescalar, mas poderia ter sido amenizado. Mesmo assim, o Plano teve experiências exitosas, sobretudo no que concerne à atuação dos técnicos implementadores que estavam presentes continuamente nos territórios, uma vez que eles foram responsáveis por articular diversas escalas e aproximar o planejamento da realidade local.

5.2.3 Participação Social

Como foi feito na análise documental, a categoria participação social compila a dimensão da participação popular e da articulação intergovernamental, visto que as duas são faces da abertura do Estado e da burocracia estatal a demandas, anseios e percepções que ultrapassam os seus quadros. Inicialmente analisando a participação popular, torna-se evidente que não houve, de fato, uma escuta territorial que subsidiasse a criação do Plano, deliberando sobre os seus eixos e as suas ações. Essa construção permaneceu insulada na burocracia gestora e técnica do Estado.

A pressa para começar as ações do Plano foi frequentemente apontada como principal aspecto de impossibilidade da adoção de metodologias participativas de formulação de políticas públicas. Falas como “fazer diagnóstico, conversar, dura um ano todinho, chega no segundo ano vai elaborar as coisas, no terceiro nem acabou as licitações, no quarto o governo acaba”, ilustram bem essa situação. Outra preocupação dos gestores do novo governo era de criar expectativas precoces na população, a partir da mobilização dos municípios. Foi relatado que havia a orientação de levar algo concreto e desenhado aos territórios, no intuito de não gerar a ideia de promessas que poderiam criar anseios que não seriam factíveis de serem implementados pela gestão (GESTOR 6, 2020)

Contudo, das entrevistas também emerge a preocupação das equipes da SEDIHPOP com a inclusão de práticas participativas desde a etapa inicial de diagnóstico. Ficou claro, na conversa com gestores e técnicos envolvidos na coordenação global do Plano, que havia a consciência da importância da participação e das consequências negativas de suprimi-la nesse momento inicial. Assim, mesmo depois de os eixos já estarem definidos e as primeiras ações temáticas formuladas, implementou-se os Mutirões do Mais IDH, que tinha como objetivo principal a regularização da documentação das populações dos territoriais, mas também serviriam de oportunidade para conversas com as pessoas e entender a realidade local.

A gente se perguntava como a gente que era uma secretaria de direitos humanos e de participação popular iríamos chegar nos municípios sem uma estratégia de participação popular, daí a gente decidiu, no campo da participação popular e da cidadania tinha dois aspectos, um criar os comitês municipais que era uma forma de ter um núcleo na cidade *pra* discutir certas coisas e o outro era a questão da cidadania porque a carência de alguns documentos nessas cidades era um absurdo. Então começamos a fazer mutirões do Mais IDH, levando também outras secretarias. Nós criamos o Mutirão Mais IDH porque a nossa ideia era que tudo bem, nós não conseguimos ir antes como era o ideal, mas ainda estamos no início do processo, então a gente vai chegar lá. Daí a gente combinou que as outras equipes envolvidas também mandassem alguém e aproveitassem esse período para conversar com os atores, fazer seus levantamentos do território. (GESTOR 6, 2020).

No que se refere aos comitês municipais, os primeiros também foram eleitos em plenária durante esses mutirões. Como os projetos já estavam sendo feitos, houve a urgência, por parte da equipe da SEDIHPOP, de dar o pontapé inicial nos primeiros grupos, para que entrassem no processo de planejamento. Assim, no primeiro mutirão de cada município havia a mobilização para uma grande reunião aberta, em algum local amplo da cidade, com toda a população da cidade, mas priorizando os grupos organizados, as lideranças sindicais, Igreja, associações, professores, entre outros. Nesse momento, as equipes do Estado e o Plano com seus eixos e suas primeiras ações já formuladas eram apresentados. Em seguida, abria-se para dúvidas e debate. Por fim, os representantes do poder executivo e legislativo local e da população se voluntariavam para compor o comitê por um mandato de um ano, sendo votados em plenária pelos presentes na reunião. As experiências como os comitês municipais. Segundo o Gestor 1,

Nos três primeiros anos houve um funcionamento efetivo, até porque o volume de obras a acompanhar era grande e a gente tinha, por conta do que estava acontecendo em campo, uma necessidade constante de *tá* lá. Então, tanto havia as demandas espontâneas por parte dos comitês *pra* fazer esse acompanhamento com a gente, então tinha grupos no WhatsApp com cada um dos comitês *pra*, enfim, eles demandarem e a gente dar retorno, assim como sempre que surgir uma demanda específica de informação a gente entrar em contato com eles e eles também acompanhavam. Porque uma coisa é você controlar a burocracia com burocracia, então você perguntar: *SECID como tá a construção das casas?* Eles te mandam uma planilha... Outra coisa é alguém que *tá* no município te mandar fotos de qual etapa de construção, de fato, ou denunciando que o armazenamento de algum material está feito de forma irregular e é como a gente tinha como atuar mais diretamente (GESTOR 1, 2020).

Um aspecto interessante é que algumas lacunas decorrentes da fragilidade do diagnóstico elaborado pelo Plano puderam ser preenchidas num momento posterior, não sem consequências do atraso, graças à atuação dos comitês. Por exemplo, a questão da água nesses territórios. Inicialmente, essa não era uma ação prioritária do Plano. Contudo, durante os mutirões de documentação e com as primeiras trocas formais com a população, essa demanda aparecia frequentemente, levando à equipe da SEDIHPOP a entrar em contato com o Comitê Gestor do Plano e com o próprio Governador para lidar com esse cenário.

Uma coisa a gente viu nas reuniões é que tinha um problema grave de água. Quando a gente mostrava tudo e não falava em água sempre tinha alguém na reunião que perguntava “*e a água?*”. Porque nas sedes o problema era até contornado, mas nos povoados todos as pessoas não sabiam o que era água, viviam de pequenos açudes e isso tinha impacto inclusive na agricultura. Daí a gente voltou e apresentou isso *pro* governador, o problema do acesso e da questão da água. Aí se incluíram projetos de água. No início não *tava* tão claro *pra* gente que essa era uma demanda tão grande (GESTOR 6, 2020).

Não obstante, também pareceu na fala dos entrevistados algumas dificuldades no funcionamento dos comitês, devido a questões políticas locais, fidelidades eleitorais. Para isso, foi criada a figura do superintendente de articulação política, servidor da Secretaria de Estado de Comunicação e Articulação Política (SECAP), o qual ficava responsável pelos municípios de uma mesma região, ajudando a dirimir possíveis conflitos e impasses no âmbito dos comitês municipais e também na relação com a gestão municipal.

Os comitês foram caracterizados como fonte de informação, sugestão e ferramenta de monitoramento de ações, principalmente obras de infraestrutura, que ocorriam nos municípios. Eles funcionavam como uma forma de “termômetro local das coisas que estavam acontecendo” (GESTOR 2, 2020). No entanto, o funcionamento de um para o outro foi muito diferente: aqueles municípios que já tinham um histórico maior de participação ou que estavam inseridos em regiões com um nível maior de participação, tenderam a funcionar melhor, se reunindo com maior regularidade, acionando o poder estadual e alimentando as secretarias com informações em tempo real. Contudo, outros casos deram significativamente menor resultado, com reuniões organizadas apenas quando as equipes do Estado, sobretudo a Secretaria de Direitos Humanos e Participação Popular (SEDIHPOP) estava presente no território.

Essa experiência levou à reflexão, ao final do primeiro ciclo do Mais IDH, sobre a necessidade de um estímulo mais amplo ao engajamento da sociedade civil nos territórios. Identificou-se que a criação de instâncias formais de participação, embora fundamental, não era suficiente para gerar mobilização. A população não iria, automaticamente à presença do Estado, se organizar para demandar, propor e fiscalizar de forma qualificada. Além disso, depois dos três primeiros anos do Plano, entendeu-se que em alguns municípios, os comitês estavam “competindo” com outros espaços de mobilização, como conselhos municipais de educação, de saúde e de assistência social, que também já eram enfraquecidos. Esse cenário se tornava mais complexo na medida em que os representantes máximos desses conselhos municipais eram oposição política ou ao próprio prefeito ou ao governador.

Assim, em 2018, sob coordenação da SEDIHPOP, o Comitê Executivo decidiu traçar uma nova estratégia para a atuação dos conselhos municipais, transformando-os em Fóruns Municipais Interconselhos com o objetivo de

[...] fortalecer a participação popular nos municípios para além do Plano Mais IDH. Primeiro porque vai chegar o momento que essas obras vão acabar, que a atuação direta do Estado termina, seja porque chegou 2022, seja porque aquilo que se comprometeu e que era possível de se fazer orçamentariamente já está feito. Então, não tem condições, de nenhuma natureza, que aquilo ali se perca, se as pessoas se esvaziarem de significado. Então, a ideia dos Fóruns Municipais Interconselhos é que

eles sejam instâncias de controle popular e de participação nos próprios municípios (GESTOR 1, 2020).

Essa adaptação e ampliação do papel dos comitês não foi implementada no primeiro ciclo, tendo sido inicialmente planejada para execução a partir de 2020, dado que é necessário um trabalho maior junto aos municípios para que esses fóruns efetivamente se institucionalizem. Essa iniciativa demonstra, em certa medida, a territorialização das instâncias participativas do Plano, uma vez que as equipes do Estado estiveram abertas a perceber as dinâmicas específicas a alguns territórios, modificando o desenho inicialmente feito. A capacidade de uma política pública de se moldar a realidade local, alterando algum aspecto de seu planejamento inicial a partir do contato com a escala local é um indicativo importante da territorialização das intervenções estatais.

Essa situação é fruto, em parte, da visão de alguns gestores estratégicos ao planejamento do Plano sobre o papel da participação popular na formulação de uma política pública. Haja vista que elas são feitas por pessoas e que pessoas acumulam concepções ao longo de sua trajetória, a perspectiva dos entrevistados sobre esses pontos, mesmo que conceitual, importa muito para a compreensão da esfera prática. Nesse sentido, foi possível identificar uma retórica que posiciona as práticas participativas em um lugar de destaque no Mais IDH e, de forma mais abrangente, na concepção de planejamento territorial. Segundo o Gestor 2,

Nós, no fundo, a nossa visão é ainda muito técnica, acadêmica e a visão da população não tem nada a ver com isso...A população não pensa assim. Nós, governos, nós criamos programas *pra* resolver dramas que nós não conhecemos. Nós conhecemos em profundidade o programa porque foi nós que criamos e ele é todo baseado em uma grande teoria, teoria que surge inclusive na academia, mas no fundo, no fundo, a gente precisa ouvir muito a população. [...]Eu *tô* falando de uma lógica, de uma cultura que é presente e forte para a população que nós técnicos ainda não compreendemos em profundidade e o pior, a gente acha que compreende. Eu entendo planejamento territorial exatamente como planejamento assim de cabeça *pra* baixo, no sentido de que ele começa pela escuta territorial e escuta territorial que eu *tô* falando aqui não é escuta formal. Às vezes as pessoas que mais precisam ser ouvidas nem vão *pra* essas reuniões porque elas não são políticas profissionais, às vezes quem vai *pra* aquela reunião que a gente convoca como reunião oficial de escuta territorial é uma reunião que quem tá lá são lideranças, são presidentes de associações...E eu não sei se são só elas, se elas representam de fato essa heterogeneidade, essa diversidade de necessidades? No Brasil a gente tem uma cultura de planejamento muito normativo, né?! Vem de cima *pra* baixo, através de uma portaria, através de uma resolução [...], [quando, na verdade, deve-se], planejar e depois escutar aqueles que vão ser público da nossa atenção, se a gente não escutar como é que vamos fazer?! (GESTOR 2, 2020).

Para além da participação popular nos comitês municipais, pode-se notar, nas falas dos gestores e técnicos envolvidos na política de ATER, que o trabalho do extensionista, que permanecia nos territórios, era, sobretudo, de comunicação com a população, o que ocorria no dia-a-dia de seu trabalho. A participação não se limitava apenas a instâncias formais, mas, de

acordo com os relatos, era ainda mais eficiente quando viabilizada por esse agente territorial, que estava próximo à comunidade e, efetivamente, territorializado.

O trabalho do técnico é mais comunicação do que propriamente a parte técnica. O que nós entendemos na prática é que o agricultor é sujeito, extensão é comunicação. Tu *vai* desenvolver uma comunidade se tu conversar com o sujeito da comunidade e se ele te entender e se tu entender o que ele *tá* querendo te passar. Pela primeira vez a gente *tá* tendo essa experiência no Estado, de a parte de cima escutando a base, senão a gente não teria casos de sucesso (GESTOR 4, 2020).

No que concerne a dimensão da articulação com gestores municipais na governança das ações do Plano, as entrevistas mostraram que foi comum encontrar certa resistência, por parte das prefeituras, em parte porque no início do mandato apenas um município dos 30 do Plano era apoiador do Governo Estadual. Contudo, já em 2016, com o novo ciclo de eleições municipais, esse número passou para 23 municípios, o que beneficiou a dinâmica de relação com a burocracia local.

Então no início eles foram muito pouco acessíveis e até agressivos na relação com o Estado. Alguns não queriam receber as equipes, outros recebiam e questionam que o estado estava roubando o lugar deles. A gente queria mostrar que estava fazendo pela população e que queria fazer junto. Mas tinha sim muito essa coisa de vieram para tomar o nosso espaço alguns foram muito reticentes. Mas a maioria era reticente, mas não fechava as portas. De qualquer modo, a gente entrava mesmo assim (GESTOR 6, 2020).

No entanto, mesmo após o apoio político se ampliar, algumas gestões expressaram certo descontentamento em que o Estado executasse as ações de maneira exclusiva, sem um contrato de parceria com o município.

Houve uma resistência muito grande por parte das prefeituras de que nenhuma das ações do plano foi feito conveniada, porque isso né?! É uma decisão do governador, porque existia uma série de convênios do governo do estado com as prefeituras municipais que posteriormente foram consideradas fraudulentas e cujos objetivos não foram cumpridos, então o governador determinou que todas as ações do governo mais prioritariamente das ações estratégicas fossem execução direta do governo do estado (GESTOR 1, 2020).

Segundo relato de diversos gestores, principalmente nos dois primeiros anos de implementação do Plano, era constante a indagação do porquê o Estado não disponibilizava o recurso para que o município gastasse. Havia a ideia de sobreposição de atividades, de que o Estado estava tomando responsabilidades que seriam dos gestores locais: “ eles diziam o seguinte, seria melhor que você me desse esse dinheiro que você tá gastando com esse negócio que eu faria melhor proveito dele” (GESTOR 2, 2020).

Mesmo com essa fase inicial de desconfiança e resistência, no primeiro ciclo do Plano foram realizadas reuniões com gestores municipais, coordenadas pela SEDIHPOP, e encontros

setoriais entre Estado e Município. O caso mais emblemático divulgado nas entrevistas foi o da FESMA, que chegou a se reunir mensalmente com as equipes locais de saúde para traçar estratégias de atuação compartilhada, ficando a cargo do Estado o atendimento a populações mais vulneráveis, como crianças de 0 a 1 ano, por exemplo, e a cargo do Município as populações de risco habituais. Embora a assistência de saúde básica seja, de fato, responsabilidade municipal, sob a égide do pacto federativo, o Plano procurava suprir carências que estavam fora do alcance dos municípios, sem sobrecarregá-los, mas preservando a sua atuação.

Essas reuniões eram feitas com a equipe da Força e equipe de saúde do município e, inclusive, a folha de frequência dos profissionais era assinada, tipo auditada, pelo gestor municipal de saúde. De alguma maneira, isso também empoderava ele no controle do trabalho da equipe [FESMA], mas a equipe ela tinha o planejamento dela, mas esse planejamento era sim feito de comum acordo com o município (GESTOR 2, 2020).

O que se infere desses relatos é que a parceria com os municípios não se deu no planejamento das ações do Plano e sim, em algum nível, na implementação ou no estabelecimento de um sistema de contrapartidas. Por exemplo, a contrapartida da construção de infraestrutura do Escola Digna era assinar um termo se comprometendo em apoiar o recebimento das equipes de assessoramento técnico-pedagógico do Estado para capacitar as equipes municipais. Se houvesse alguma obra de pavimentação, a contrapartida do município era qualificar algum espaço público da cidade. Embora essa relação gerasse incentivos à atuação municipal e garantisse certo apoio às ações estaduais, “são contrapartidas muito pequenas que terminam não tendo um impacto grande no resultado global do Plano”. Ainda, devido à conjuntura econômica nacional, muitos gestores municipais afirmavam que o município estava com os cofres defasados e não tinha capacidade financeira para assumir as contrapartidas (GESTOR 1, 2020).

Por exemplo, onde a FESMA estava lá com médico, enfermeiros e profissionais da saúde, muitas vezes o prefeito municipal eximia os médicos que ele contratava da responsabilidade do atendimento (GESTOR 1, 2020).

Algumas ações do Plano foram desenhadas de forma a depender mais diretamente da articulação municipal. As escolas a serem reformadas pelo Escola Digna ou mesmo os terrenos onde as novas seriam construídas deveriam ser indicados pela prefeitura. Os beneficiários das habitações do Minha Casa Meu Maranhão também deveriam ser apontados em parceria com a gestão municipal. A viabilização da política de ATER foi planejada a partir da articulação municipal, ficando acordado que as prefeituras ofereceriam infraestrutura física para as equipes

do Estado trabalharem. É possível depreender desses relatos que a articulação intergovernamental do Plano não foi bem estruturada no macro planejamento da política, ficando cada secretaria responsável por entrar em contato e demandar o município de acordo com as suas necessidades.

Dessas parcerias, existem experiências muito positivas, como o Escola Digna que passou a reunir-se com o poder municipal para coletar e analisar os quantitativos de funcionamento das escolas do território e entender a logística envolvida em cada caso. Chegou-se ao acordo conjunto, em algumas situações, de mudar a localização inicial de escolas que seriam construídas em povoados mais isolados para que fossem construídas em territórios mais centrais, de modo que a prefeitura ofereceria transporte escolar para beneficiar crianças de todo o entorno. Também a compreensão das condições geográficas e climáticas dos povoados foi aprofundada pelo contato com os gestores municipais, que indicavam áreas de alagamento em período do ano ou área de difícil acesso. Esses ajustes foram fruto da compreensão das dinâmicas dos territórios a partir da troca com o poder local.

Nós disponibilizamos a nossa equipe para momentos de atendimento com prefeitos e secretários. Eles apontavam as informações e nós tínhamos assessores na SEDUC que checavam essas informações. A gente pensava nessas coisas junto, eles chegavam e diziam “olha aqui acontece assim”. Começamos a diminuir o número de escolas. Ao invés de construir 5 escolas por municípios, distribuídas nos povoados, nós construímos duas, nos locais que acertávamos com os prefeitos e os secretários, e eles entrariam com o transporte escolar. Mesmo que esse povoado não fosse o mais precário. Ele pegava as 10 crianças daqui, com mais 10 daqui, com mais 1 daqui e formava uma escola central. Então, ao invés de ganhar duas escolas de duas salas, ele ganha uma escola de quatro salas. Teve toda essa negociação e isso diminuiu muito o custo da política. Nós fizemos esse ajuste apenas depois de ir a campo pela primeira vez e articular com o executivo municipal (GESTOR 9, 2020).

Contudo, nem todo o contato com os poderes municipais foi bem-sucedido ou benéfico às políticas do Plano. Houve relatos de reuniões com prefeitos e secretários municipais para a escolha da localização das novas escolas, nas quais alianças políticas eram expressas como força de coerção às decisões das equipes técnicas do Estado. No caso da política de ATER, algumas prefeituras não prestaram o apoio acordado e os técnicos acabaram acolhidos por movimentos sociais, sindicatos que acolhem o Plano e oferecem salas, alguma infraestrutura básica para o trabalho ou mesmo os técnicos trabalham de suas casas dada à falta da contrapartida do município.

Portanto, talvez por falta de uma estratégia de articulação intergovernamental sólida, sob o acompanhamento de perto do Comitê Gestor e Executivo, as experiências das ações do Plano Mais IDH com a participação da gestão municipal é muito diversa e heterogênea entre si. Segundo o Gestor 3, o Mais IDH deveria ser mais visível nos territórios desde o início do

Plano, com a criação de sedes para o Plano, onde os técnicos pudessem organizar as suas operações e negociar com as prefeituras e secretários municipais. Ficou evidente que os municípios não foram chamados a formular as políticas juntamente com as equipes do Estado, mas que foram mobilizados para adaptar a sua implementação às realidades territoriais. Embora tenha havido impasses políticos que geraram desmobilização do Executivo Municipal ou competição, quando essa relação foi mais bem planejada, os resultados foram positivos, como ilustrado no relato do entrevistado envolvido na política de educação,

Eu acho que o que deu muito certo foi o diálogo direto com os municípios. Foi o que de melhor eu considero nesse programa. De todas as ações de planejamento, essa de se articular com os municípios, saber onde ficariam as escolas e como estava a educação naquele território foi a que deu melhor resultado. Claro que tivemos dificuldades com a questão político-partidária. Algumas demandas estavam atreladas a alguns poderes que só queriam negociar as escolas. Tinha lugares que não precisavam de escolas e essa nossa articulação com os gestores municipais, mas também com a população, nos ajudou a não desperdiçar esse recurso (GESTOR 9, 2020).

Portanto, a participação popular e com os poderes municipais desempenhou um papel muito importante no Plano. Embora tenha havido descontinuidades e obstáculos políticos à inclusão antecipada e plena dessa prática, as equipes do Estado se mostraram frequentemente abertas a absorver o que vinha dos territórios. Assim como as teorias sobre participação popular e governança interfederativa apontam, apesar das limitações apresentadas, a participação teve um papel muito importante na elevação da eficiência das ações do Plano – inclusive eficiência orçamentária – e na adesão ampliada da população, além de proporcionar um aprofundamento das práticas democráticas.

5.2.4 Intersetorialidade

Por meio das entrevistas, é possível notar que a intersectorialidade do Plano Mais IDH era um objetivo da política, mas que, num sentido global, não foi alcançada de fato. O próprio conceito do termo apareceu de forma confusa e controversa nas entrevistas, apontando para um entendimento por vezes superficial do que de fato seria um planejamento intersectorial. A relação entre as secretarias, troca de informações e algum nível de coordenação das ações na etapa de execução foi indicado, por alguns entrevistados, como evidências da adoção de práticas intersectoriais.

Percebeu-se, contudo, que os gestores que lidavam com o Plano a partir de uma dimensão mais macro enxergavam um desenho de sinergia entre as ações. Contudo, essa visão parece ter-se limitado a poucos sujeitos, que estavam mais na gestão geral da política. Além do mais, a criação das ações de cada eixo ocorreu sob demanda do Governo, sem a estruturação de

processos colaborativos de formulação de políticas, o que dificulta o compartilhamento da compreensão das interdependências entre as intervenções temáticas. Por exemplo, segundo o Gestor 1,

A abordagem de planejamento do Mais IDH foi integralizado. Então, a ideia original era, por exemplo, levar abastecimento de água, seja por meio do sistema de abastecimento de água na área rural ou por meio dos sistemas universais na sede dos municípios. Assim, quando você leva água você consegue melhorar o consumo *pra* pessoas, então você melhora âmbitos da saúde delas, você consegue abrir portas para produção. Então uma vez que você levou água você tem produção. Se *pra* aquele município a produção aumentou, os agricultores familiares, eles vão precisar comercializar, então você constrói os restaurantes populares, as cozinhas comunitárias *pra* absorver parte daquela demanda. Os restaurantes vão atender o outro público que é de extrema pobreza que não tem condições de produzir, mas eles vão gerar renda *pra* quem está produzindo (GESTOR 1, 2020).

No entanto, ao analisar profundamente a fala dos sujeitos, emerge a prática de um planejamento altamente setorializado, que balizou a formulação das ações, cada uma isolada em seu próprio mundo de conhecimento, que estava sob domínio dos técnicos de cada área.

Na realidade, o trabalho iniciou por setores, cada setor cuidou da sua parte. Então, a Saúde cuidou da montagem da Força Estadual de Saúde. O pessoal da Secretaria de Agricultura Familiar cuidou da parte, daquilo que eles chamam de ATER, o pessoal da educação cuidou da Escola Digna. Então cada setor fez o seu plano setorial e esse plano setorial, ele foi consolidado a partir da visão da Secretaria de Direitos Humanos, da SEDIHPOP, que é a gestora desse Plano. Então, a gestão consolidada e integral do Plano é feita pela SEDIHPOP, mas cada secretaria apresentou sua proposta (GESTOR 2, 2020).

Como referido, coube ao Comitê Executivo, coordenado pela SEDIHPOP, ser a instância, por excelência, de geração de intersectorialidade, uma vez que reunia gestores e técnicos do nível de implementação para pensar nas intervenções no âmbito do Plano. Ele era composto por todos os técnicos e técnicas que trabalhavam nas ações temáticas, e se reunia inicialmente com uma periodicidade bimensal, trimestral e, posteriormente, semestral, para monitorar e apresentar algumas informações gerais para as outras áreas. Era um momento de “padronização da informação global” (GESTOR 1, 2020). Daí, depreende-se a noção de que intersectorialidade se concretiza com a troca de informações e experiências entre secretarias, coordenando aspectos da execução de ações que já haviam sido planejadas setorialmente. Trata-se mais da justaposição de ações, com algum esforço de alinhamento entre os órgãos, uma tática de comunicação intersectorial, do que intersectorialidade de fato.

Não havia uma cultura de trabalhar junto. Era cada secretaria fazendo as suas coisas. Aí a gente começou a cobrar isso. Mostrar que um programa é algo que precisa estar todo interligado e se a secretaria não conversa, não combina as coisas, a gente ia perder dinheiro e tempo. E daí veio a proposta de fundar o Comitê Executivo. Bem ou mal, a gente conseguia reunir todos nesse início. A ideia era que toda a reunião do Comitê começasse com cada secretaria falando como estava o seu processo, qual os

problemas que estavam tendo, uma solução que ela encontrou que dialogava com a questão de outra secretaria. A SEDIHPOP estava sempre chamando a atenção deles para isso (GESTOR 6, 2020).

Como tentativa de superar algumas dessas questões, a SEDIHPOP convocou reuniões, ainda em 2015, que funcionaram como Grupos de Trabalho de Elaboração de Projetos (GTs de Projetos). Sob a forma de oficinas, cada secretaria indicava a sua equipe técnica para participar desse momento. Contudo, de acordo com as entrevistas, percebe-se que o resultado dos GTs se direcionou mais para a aplicação de uma mesma metodologia de desenho de política pública de modo a padronizar a estrutura programática das secretarias. A construção coletiva e efetivamente intersetorial das intervenções não foi alcançada.

A gente estabeleceu prazos *pras* secretarias entregarem os projetos. Mas quando a gente recebeu a devolutiva, a gente entendeu uma outra questão: a gente não amarrou muito, porque queríamos deixar as equipes mais livres, mas daí cada projeto tinha um formato. Aí surgiu a ideia de formar uma equipe, com uma pessoa do IMESC, uma pessoa da assessoria, e uma pessoa da SEDIHPOP para pensar o formato padrão. Esse foi o GT, ainda no primeiro semestre de 2015 (GESTOR 6, 2020).

Havia um compartilhamento da concepção teórica sobre a importância da complementariedade das ações do Plano. Mas complementariedade não é sinônimo de intersetorialidade, uma vez que a justaposição de políticas pode resultar na complementação de ações que são setoriais, e não desenhadas para serem intervenções integrais e complexas. Nas entrevistas surgiu o reconhecimento do “indivíduo como totalidade”, da “concepção cartesiana das políticas”, mas parece não ter sido suficiente para garantir um planejamento intersetorial.

Havia necessidade de intervenção não só da saúde e da educação, mesmo o IDH estando focado na longevidade e escolaridade. Havia clareza que não devia ser só isso. Quando nós nos estruturamos as políticas públicas como setores, isso já dificulta esse processo [de intersetorialidade] do ponto de vista mais integrado, mais totalizado. Então tivemos desafios, fomos tentando costurar isso. Eu penso que conseguimos realizar muitas ações, projetos e intervenções nos municípios que se complementaram (GESTOR 7, 2020).

Essa fragilidade foi pontuada por diversos entrevistados, que também expressaram a consciência sobre o peso da cultura setorial na gestão pública. De acordo com o Gestor 2,

Essa intervenção territorial, ela, aqui no Brasil, padece muito dessa falta de integração dos setores. Então, a gente sabia disso, isso é um fato. Isso vai muito da nossa formação e da especialização do saber, quando você especializa muito o saber você fragmenta a intervenção. A gente fez todo um esforço *pra* que não tivesse retrabalho, nem duplo gasto no mesmo foco e isso aconteceu às vezes, mas poderia ter sido melhor (GESTOR 2, 2020).

Parte desse esforço citado pelo Gestor 2 refere-se à atuação da Secretaria de Direitos Humanos na coordenação do Comitê Executivo. Ao deparar-se com algumas dificuldades a campo, fruto dessa fragmentação das políticas, a SEDIHPOP incentivou a criação de GTs por

eixo temático, criando espaços formais onde se sentassem para conversar todos os órgãos envolvidos em uma mesma ação, nos mesmos territórios. O que se revelou nas falas, entretanto, foi a utilização desses grupos para soluções de problemas pontuais, mais do que para a estruturação do processo de planejamento de forma conjunta.

A gente criou um grupo técnico de trabalho onde se reúne todo mundo que *tá* envolvido ali, é SEDUC e SINFRA que são na parte de demandas e infraestrutura, SEDES e CAEMA na parte de abastecimento de água, a SEDIHPOP que acompanhava o projeto e por aí vai. Tem outros exemplos voltados a área de produção também. A gente organizou, inicialmente, o Mais IDH em eixos e tinha reuniões periódicas desses eixos. Então, tinham o Eixo Educação, o Eixo de Produção e Renda, o Eixo Saúde, Saneamento e Infraestrutura. Então, sob demanda, acontece esses espaços de sinergia (GESTOR 1, 2020).

A experiência do Comitê Executivo encontrou obstáculos institucionais importantes para o seu bom funcionamento. A horizontalidade da gestão entre as secretarias causou alguns entraves do ponto de vista da coordenação das ações entre elas. Embora fosse responsável pela coordenação, a SEDIHPOP não gozava de um status hierarquicamente superior aos outros órgãos, o que esvaziou a sua capacidade de *enforcement* perante os demais atores de planejamento.

É muito difícil você fazer a gestão de um plano tão estratégico quando você está ao mesmo nível de outros órgãos que executam. Então, geralmente, quando esses programas são feitos em nível nacional ou a um nível internacional, eles são geridos pelo gabinete do chefe máximo de Estado, ou é criado um ministério, uma secretaria, um órgão específico para tratar dessa pauta, em que o empoderamento é igual a capacidade de coordenação. Então, isso fez um pouco de falta, sobretudo porque a Secretaria de Direitos Humanos, não é tradicionalmente vista como uma secretaria central de uma agenda de governo. Então, como todo mundo que é gestor público hoje vem de experiências anteriores, direta ou indiretamente na gestão pública, também termina tendo esse primeiro impacto de ‘ah, a SEDIHPOP coordena esse negócio? Qual o sentido que faz?’ (GESTOR 1, 2020).

Essa questão da hierarquia entre as secretarias foi apontada frequentemente como uma dificuldade. Do ponto de vista das secretarias que tinham funções de coordenação, havia a dificuldade de executar a sua liderança nas reuniões e garantir as suas demandas de outros órgãos. Por outro lado, as secretarias finalísticas, envolvidas com as ações em campo, entendiam que nenhum outro órgão detinha a *expertise* necessária naquele tema para gerir globalmente as intervenções. No final das contas, a atuação da SEDIHPOP se encaminhou para elaborar conteúdos que subsidiassem a tomada de decisão do próprio Governador, que acabou tomando a frente em alguns processos devido a certa fragilidade de autonomia da secretaria-coordenadora do Plano.

Na gestão pública tem muita essa questão de que cada um é um pequeno dono da sua vida, né?! Então, todo o Secretário de Estado termina sendo um pequeno governador.

Além disso, existem uma série de interesses que vão do institucional ao político e projetos individuais também, que terminam fazendo direcionamento que nem sempre são técnicos para tomada de decisão. Então, quando você coloca a gestão de um projeto como o Mais IDH em um nível de administração que *tá* em igualdade, em comparação com os outros, claro que isso vai gerar alguns imbróglios. Primeiro porque, grosso modo, um secretário não manda em outro secretário e menos ainda uma equipe técnica mandar em outra equipe técnica (GESTOR 1, 2020).

A falta de planejamento intersetorial na formulação das ações do Plano gerou desdobramentos negativos para a relação das secretarias a campo, no momento de implementação de suas intervenções. Por exemplo, foi muito relatado o caso dos técnicos de ATER que, por serem os únicos agentes do Estado a permanecer nos territórios, tornaram-se referência para a população local e também para outras secretarias que iam pontualmente até os municípios e povoados. Assim, essas equipes eram demandadas de diversos lados, ficando sobrecarregadas por conta da sobreposição de funções que acabavam assumindo por serem a representação principal do Estado nesses municípios.

A gente tem que ter muito jogo de cintura, porque em algum momento a gente teve que deixar as nossas próprias ações de lado para dar suporte as ações de outras secretarias. A gente não tem capacidade de fazer, mas fazemos. Principalmente no que diz respeito a mobilizar, a organizar. Porque nós que permanecemos em campo. A nossa equipe acaba sendo cobrada também, porque quem chega, quem tá lá, quem conhece os agricultores, quem sabe o que eles produzem, quem conhece as aptidões de cada um é a nossa equipe. E aí quando esses projetos não foram concretizados, não foram finalizados, quem é cobrada é a nossa equipe (GESTOR 4, 2020).

Percebeu-se, das falas, que os técnicos de ATER funcionam como agentes de desenvolvimento territorial, para além da extensão rural. Isso porque, devido ao enraizamento nos territórios, eles acabam direcionando a população para acessar outras políticas, levam demandas territoriais para outras secretarias, atuando como promotor de coordenação mesmo quando essa atuação transborda suas responsabilidades institucionais. Não obstante, não há relatos de contrapartida de outras secretarias. É uma atuação isolada, mais do que uma troca ou uma ação coordenada entre secretarias. Esse tipo de situação dificulta a relação entre as secretarias, criando atritos que fragilizam a coordenação das ações.

A gente já teve casos de municípios do Mais IDH precisar de regularização fundiária, levantando uma polêmica de demarcação de terra que não é responsabilidade nossa. A gente, consciente que não cabe a nós, mesmo assim não pode ficar de braços cruzados. Daí a gente chamou a SAF, chamou ITERMA e sentou *pra* sair uma articulação *pra* ver como a gente podia resolver. Porque a questão é de que forma a gente pode levar uma outra política pública *pros* nossos agricultores que precisam. Esse tipo de atuação vem demandado do técnico, do assessor que estão lá. Porque essas pessoas são o nosso público. Eles vêm até nós e claro que a gente vai tentar ajudar. Se não tivesse esse técnico talvez as pessoas nunca que iam ter acessado essas políticas (GESTOR 5, 2020).

A falta de cultura de integração de políticas públicas, juntamente com a falta de um planejamento intersetorial no âmbito do Plano Mais IDH como um todo e a dificuldade da SEDIHPOP em cobrar as secretarias gerou situações muito ilustrativas da dificuldade, não apenas de intersetorialidade, como também de coordenação entre as secretarias. Por exemplo, de acordo com o Gestor 6,

No monitoramento, a gente foi vendo essas disfunções. A SEDES foi nos municípios junto com a gente no início do mutirão e segundo eles fez o levantamento deles, dos povoados que precisavam dos poços. Mas a SECID tem projeto de construir casa e a SEDUC de construir escola. Tem que bater, não pode entregar escola e casa sem água. Aí algumas secretarias têm mais dificuldade de dialogar e de alinhar. A gente mostrava a conexão e cobrava. Chegou num ponto que nós tivemos o trabalho de, depois que a SECID tinha fechado o mapeamento dela, pegar todos os povoados onde ela ia atuar em cada município, pegar os povoados definidos para receber as escolas e pegar os povoados dos poços da SEDES. Aí a gente chegou e falou *pra* eles que não estava batendo. A gente chegou *pra* SEDES e falou que cabia a eles fazerem isso, porque a SECID delimitou por família que mais precisava e não podia construir casa só onde tivesse poço na SEDES e a SEDUC onde tinha criança matriculada e escola já funcionando. A SEDIHPOP teve que fazer isso, até *pra* criar o hábito. Chegou o ponto que estávamos tendo tanta dificuldade que entregamos *pro* governador o mapeamento de cada uma e o cruzamento e mostramos que tinha um problema e que estávamos tendo dificuldade de alinhar. Daí ele chamou os secretários e deu as orientações pelo comitê gestor (GESTOR 6, 2020).

A utilização do Comitê Gestor e, em especial, do próprio Governador para alinhamento entre as secretarias envolvidas no Plano é um sintoma grave da falta de intersetorialidade no planejamento e da falta de um sistema estruturado de coordenação de ações e de comunicação entre as secretarias. Mesmo que tenha havido casos bem sucedidos de parceria entre as secretarias – sempre no âmbito da execução –, a coordenação deveria ter sido pensada na macroescala do Mais IDH, não podendo ser relegada a cada caso, a depender das relações institucionais entre os órgãos e da cultura do Estado.

5.2.5 Conclusões Preliminares das Entrevistas

As entrevistas confirmaram vários pontos levantados pela análise documental, revelando camadas mais profundas dos processos e fazendo emergir uma gama de novas complexidades. O primeiro ponto que aparece como central na investigação do planejamento do Mais IDH é a simultaneidade do planejamento e da implementação das primeiras ações. A dimensão política tornava importante lidar com as expectativas populares, com os anseios de todo o território estadual e com a janela temporal do ciclo eleitoral. Esse cenário impactou, sobretudo, as decisões sobre diagnóstico e participação popular.

Assim como as fontes documentais indicaram, o processo de planejamento das ações do Plano não foi homogêneo entre os diversos órgãos que estava atuando na política. Os

diagnósticos territoriais nem sempre ocorreram antecipadamente à implementação das primeiras ações. As experiências de idas a campo e a adoção das ferramentas de georreferenciamento disponibilizadas pelo Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos (IMESC) foi muito diversa dentro das burocracias setoriais do Estado. Enquanto algumas secretarias recorriam a bases de dados tradicionais e bancos de dados não territorializados e por vezes desatualizados, outros órgãos estreitaram as suas relações com o IMESC e se debruçaram sobre os dados mais recentes e os relatórios ofertados. Mais uma vez, o peso da cultura burocrática aparece como variável determinante do planejamento de cada ação do Plano, chamando a atenção para a diversidade de experiências.

Assim como na etapa de diagnóstico, a mobilização de diferentes escalas territoriais se deu de forma variante em cada caso. As entrevistas desvelaram a problemática do critério de territorialização escolhido, responsável por pulverizar os território-alvo ao longo de toda a extensão do estado, aumentando a representatividade política da atuação do Governo, ao mesmo tempo que impactou a logística da oferta das ações do Plano. Nessa etapa da pesquisa, os implementadores *in loco* ganharam importância estratégica para a atualização do planejamento das ações e para o enraizamento das atividades produtivas, articulando o desenho inicial das ações com a realidade que se apresentava nos municípios. Esses agentes foram, muitas vezes, a janela de abertura do Estado aos territórios, criando, mesmo que de maneira informal, canais de permeabilidade da gestão executiva do Plano.

As restrições impostas pelas determinações de prazos para o início da implementação das primeiras ações influíram diretamente na inclusão da participação popular no planejamento do Mais IDH, dado que esse processo é demanda tempo e energia da burocracia do Plano. O resultado foi a falta de uma etapa formal e bem delineada de consulta aos territórios do momento de planejamento das ações, que parece ter seguido um processo de tomada de decisão mais próximo de *top-down*.

No entanto, ficou evidente em algumas falas a valorização da participação popular como elemento de construção de políticas públicas em um regime democrático e de um projeto que se defina como popular. Essa concepção compartilhada, simbolizada, sobretudo, na atuação da Secretaria de Direitos Humanos e Participação Popular (SEDIHPOP), garantiu a participação popular de forma difusa e não linear, mas fundamental. Embora não tenha sido incluída de forma rigorosa do processo de diagnóstico e desenho das ações, a participação, por meio dos Comitês Municipais e da escuta dos implementadores de nível de rua ocorreu quando a conjuntura de implementação do Plano permitiu. Esse é um ilustrativo muito significativo do peso dos valores e das ideias da burocracia na direção tomada por uma política pública.

Na perspectiva da articulação intergovernamental, as entrevistas também complementam a análise documental, que não demonstraram um desenho mais formal de estratégia para esse relacionamento. A fala dos atores sugeriu diversos conflitos nessa coordenação, que se fundamentavam em apoios a grupos políticos específicos, corrida por recursos em forma de transferências diretas (ao invés de oferta de serviços) e falta de uma instância permanente de articulação Estado-município. Além disso, os entrevistados fazem compreender que a proximidade entre o executivo estadual e os poderes locais acontecia especialmente na etapa de implementação das ações e controle do que no planejamento inicial e formulação, o que pode ser um fator importante para a aderência limitada de alguns poderes municipais.

Por fim, o conceito de intersetorialidade que emerge das entrevistas se aproxima muito mais do conceito de coordenação de políticas públicas do que da adoção de uma perspectiva multissetorial, com a adoção de metodologias complexas para a formulação de intervenções sistêmicas desde o seu desenho. As ações foram altamente setorializadas, o que é ilustrado na fala de alguns gestores sobre a especialização dos conhecimentos técnicos e da atuação segmentada das burocracias de cada pasta. As parcerias que ocorreram se configuraram como uma justaposição de políticas que poderia se apoiar mutuamente se implementadas em conjunto, o que é uma abordagem muito rica para a ação pública, mas não constitui intersetorialidade efetiva. O papel central do Comitê Executivo e da SEDIHPOP como responsáveis por gerar diálogo e alinhamento entre os órgãos – ou seja, na coordenação – é um indicativo da fragilidade da intersetorialidade plena, que advém, na raiz, da compreensão conjunta sobre um problema público e da construção múltipla de sua solução.

CONCLUSÃO

O mundo é o que se vê de onde se está.¹⁴ O território, compreendido como espaço físico e subjetivo, é a própria materialização da vida de seus sujeitos; é o primeiro mundo de seus habitantes. É por isso que pensar na ação do Estado de forma apartada do território não é razoável se o objetivo é impactar efetivamente a vida das populações e os fenômenos sociais concretos. Num país com elevado nível de desigualdade social como o Brasil, pensar em território torna-se ainda mais urgente para que se compreenda as dinâmicas econômicas, relacionais, culturais e políticas a partir da vivência de pessoas que habitam lugares cujo poder de representação e de barganha é restrito. A ação pública que parte do território e nele se remodela permanentemente não pressupõe ignorar as limitações da perspectiva local ou os constrangimentos supralocais, pelo contrário – deve se articular com os fenômenos das diferentes escalas para que mudanças estruturais e sustentáveis no tempo ocorram.

Entretanto, quando se trata do Estado, não se pode ignorar a escassez dos recursos, a complexidade dos problemas e a extensão de sua atuação. Personalizar a ação pública para que responda da forma mais adequada a cada realidade territorial, criando políticas singulares para cada território, é inviável do ponto de vista financeiro, técnico e gerencial. Nesse cenário, o planejamento desempenha uma função substantiva, criando caminhos para o cenário desejado, dentro das possibilidades que a realidade oferece. O Estado planejador se fortaleceu nessa função justamente em períodos de restrição, como os pós-guerra, que ampliaram sobremaneira as estruturas burocráticas estatais.

O aprofundamento de experiências democráticas e o processo de globalização impactaram profundamente a noção de desenvolvimento, fortalecendo as correntes que afastam esse conceito do ideal de crescimento econômico. O “mundo sem fronteiras” e a produção acelerada de riqueza mundial não deram conta de superar as desigualdades sociais e aumentar o bem-estar geral das populações de forma homogênea. Pelo contrário, acirraram-se as contradições do sistema capitalista e da função estatal. O planejamento, se persegue o objetivo mais imediato de eficiência e mais distante de desenvolvimento sustentável, deve olhar para os territórios que são tão diversos entre si. Em referência à reflexão de Lotta e Favareto (2016), o planejamento territorial pode amenizar a cegueira do Estado.

¹⁴ Citação referente à fala do geógrafo brasileiro Milton Santos, registrada no documentário “Encontro com Milton Santos – O mundo global visto do lado de cá” (2006) dirigido por Sílvio Tendler.

Este trabalho se inseriu no esforço de entender como o planejamento público no Brasil enxerga os territórios; o quão o Estado é permeável às diferentes realidades locais e como isso se traduz no planejamento de políticas públicas. Para isso, optou-se por analisar as ferramentas de planejamento do Plano Mais IDH – política pública de combate à extrema pobreza do Governo do Estado do Maranhão - criada em 2015 – cujo objetivo era superar a extrema pobreza e as desigualdades sociais por meio da implementação de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável que se utilize do planejamento territorial para a integração de políticas.

Foram análises as categorias (i) diagnóstico, (ii) escala, (iii) participação social e (iv) intersectorialidade, tanto em documentos oficiais quanto em entrevistas semiestruturadas com gestores e técnicos do Plano Mais IDH. Dentre as limitações dessa pesquisa, deve-se inserir o viés dos atores entrevistados: em sua maioria, ocuparam cargos estratégicos de gestão entre 2015 e 2018, sendo que alguns deles, atualmente, ocupam outros cargos ou saíram do Governo. Além disso, a conjuntura da pandemia mundial do coronavírus SARS-Cov-2 tornou impossível à ida a campo, para apreender melhor a estrutura dos territórios-alvo do Plano e para entrevistar beneficiários de ações e membros da sociedade civil participante dos comitês municipais. Essa situação é, provavelmente, a limitação mais grave dessa dissertação, uma vez que suprimiu uma perspectiva fundamental para a compreensão do planejamento do Mais IDH: os próprios territórios.

Contudo, apesar dessa fragilidade, o material colhido e analisado permitiu dar continuidade à dissertação, uma vez que, por si só, possuía uma grande riqueza de dados qualitativos que apontavam para direções interessantes sobre a pergunta de pesquisa. Assim, dada à incerteza do prazo da conjuntura em que esse trabalho se insere, optou-se por seguir as análises e tirar as conclusões possíveis do material disponível, assumindo suas limitações metodológicas. A superação dessas limitações pode gerar trabalhos futuros, que estejam mais centrado na perspectiva advinda dos territórios e de seus sujeitos.

Esse processo tornou possível perceber que o planejamento do Plano ocorreu junto com a implementação das primeiras ações. Devido a cálculos políticos sobre o tempo de mandato e o ciclo eleitoral, à decisão por medidas emergenciais de mitigação de vulnerabilidades mais extremas, bem como a restrições orçamentárias, dado que no primeiro ano do governo vigente o orçamento ainda estava atrelado às prioridades do Plano Plurianual estabelecido pelo governo anterior, a etapa de diagnóstico e a participação social foram impactadas.

Houve um grande esforço de produção de documentos consistentes e teoricamente embasados para o diagnóstico dos municípios, com adoção de ferramentas de

georreferenciamento, de informações qualitativas e mobilização de outras escalas que não a local, como setores censitários e regiões. Ficou claro o rigor teórico da burocracia envolvida na elaboração desses diagnósticos, nos quais constam referências à necessidade de ações integradas, ao enraizamento das ações nos territórios, à importância da participação e da adoção de uma abordagem sistêmica. No entanto, na dimensão prática, várias das ações que compõem o Plano já tinham dado os seus primeiros passos no momento de conclusão desses materiais. Além disso, as idas a campo, o reconhecimento presencial do território e a escuta ativa da população e dos gestores locais não foram fases bem estruturadas da construção desses diagnósticos, ocorrendo de forma difusa, descontínua ou mesmo não ocorrendo.

A falta de tempo hábil para uma etapa de diagnóstico bem estruturada, coesa e anterior à implementação criou a necessidade de que cada órgão envolvido na formulação de ações do Mais IDH realizasse o seu próprio diagnóstico, se debruçando mais ou menos sobre os documentos oferecidos posteriormente pelo IMESC, havendo alguns casos de aplicação de questionários na população local e outros em que a participação não esteve presente de forma contundente.

A falta dessa unidade de planejamento entre todos os órgãos resultou na diversidade significativa de experiências, sem um padrão metodológico. Assim, a forma e o peso do diagnóstico variam de caso a caso. Também ficou evidente que as concepções sobre desenvolvimento local e o rigor nas práticas de apreensão do território eram compartilhados, sobretudo, entre os atores da alta gestão, mais nos órgãos envolvidos na coordenação do Plano do que nas secretarias setoriais.

A adoção de múltiplas escalas, tanto no diagnóstico, quanto na formulação de ações seguiu o mesmo caminho explicitado acima, ou seja, variou de órgão a órgão. Algumas secretarias demonstraram, tanto nos documentos quanto nas entrevistas, a preocupação com o enraizamento das ações nos territórios, para que se mantivessem no tempo, com a interligação dos territórios ao entorno mais dinâmico, com a geração de renda local, por meio de compras ou de contratação de mão-de-obra e com as relações de oferta-demanda de bens e serviços locais. Em paralelo, outros órgãos não englobaram essas dimensões de maneira tão acurada em suas ações e nem demonstraram mobilizar diferentes escalas nas etapas de diagnóstico e desenho da política.

A mobilização de escalas macrorregionais e nacionais pode ser observada em algumas iniciativas pontuais, sem uma estratégia detalhada e um esforço organizado do planejamento do Plano como um todo para a articulação com instituições de outros níveis territoriais. As experiências de ações conjuntas com os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia

do Maranhão e com a Universidade Estadual do Maranhão, sob o formato de projetos de extensão, foram relatadas no Eixo Renda, apontando para a aproximação com algumas das estratégias de arranjos produtivos locais, mas de forma muito incipiente e pouco coordenada do âmbito macro do Plano.

Os diálogos do Comitê Executivo com o Ministério do Desenvolvimento Social e com a Embrapa, para a atração de recursos via convênio e para adoção dos Siteminhas também são iniciativas relevantes que apontam para um canal de articulação com a escala nacional. No entanto, embora sejam experiências ricas e de grande valor setorial, com impactos importantes no território, não correspondem a práticas globais do Plano.

A participação social foi uma vertente importante do Plano Mais IDH, mas também foi muito afetada pelo processo concomitante de planejamento e execução. Inicialmente, os diagnósticos e o desenho das primeiras intervenções não incluíram de forma massiva a população dos territórios e nem os gestores locais. As ações foram planejadas setorialmente e padronizadas nos Grupos de Trabalho coordenados pela SEDIHPOP, gerando o Caderno de Projetos. Não parecer ter havido um desenho de ações adaptadas a cada território a partir de um diagnóstico mais seletivo, mas sim um cardápio de ações que era oferecido a todos os municípios do Plano. Aparentemente, os diagnósticos serviram mais para adaptar estratégias de implementação e operacionalização das ações às realidades locais do que para criar estratégias prioritárias ou modelos de ações aplicados às características locais.

Apesar dessas fragilidades que nascem da falta de unidade de práticas territoriais de diagnóstico e são aprofundadas pela débil participação social nas etapas iniciais de planejamento do Plano, ficou claro que a relevância atribuída às práticas participativas pela burocracia da Secretaria de Estado de Direitos Humanos e Participação Popular (SEDIHPOP) foi crucial para a institucionalização dos Comitês Municipais, para a representação paritária entre sociedade civil e poderes municipais e para a garantia de momentos de plenária e troca com as populações, ainda que tardiamente. Mesmo esses comitês atuando, sobretudo, como esfera de comunicação do Estado com a população, para divulgar as ações e abrir um canal de atualizando sobre obras, por exemplo, nas entrevistas foi observado que representou uma janela de territorialização de algumas ações a partir da atuação da burocracia, que levava demandas dos territórios até a gestão do Plano, como no caso da necessidade de incluir o abastecimento de água como uma prioridade, a qual não havia sido prevista inicialmente. Esse ponto ilustra as teorias que indicam 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.

Sobre a relação entre a Administração Pública Estadual e os 30 municípios que são alvo do Plano Mais IDH, as entrevistas deixam claro que houve alguns impasses nesse âmbito, por conta de disputa por recursos na forma de transferências diretas, de apoios eleitorais divergentes e de falta de coordenação federativa. Essa é uma ilustração dos aspectos políticos dos quais dependem a articulação entre entes federativos, deixando claro que apenas a criação de institucionalidades que propiciem governança não é suficiente. Ao que parece, a engenharia institucional construída pelo Plano Mais IDH se debruçou mais sobre a participação popular do que sobre a articulação intergovernamental.

O estabelecimento de contrapartidas em algumas ações do Plano e o benefício material dos municípios, como na construção de infraestrutura escolar para a rede de ensino municipal, parecem ter sido uma estratégia do Mais IDH que dialoga com o esforço de criar objetivos comuns entre o Estado e os municípios, de modo a induzir à cooperação. Porém, o sucesso do compartilhamento de objetivos seja muito fragilizado quando não há sucesso em incluir o poder local desde a construção deles.

No que concerne à intersetorialidade do Plano, a pesquisa demonstrou que houve cooperação na implementação, por meio de parcerias entre órgãos, justaposição de ações complementares e o estabelecimento de esferas de coordenação entre as pastas – Comitês Gestor e Executivo –, mais do que propriamente a construção de intervenções multissetoriais. A relevância desses esforços inter-secretarias e da atuação da SEDIHPOP como criadora de coordenação é inegável, mas uma estratégia intersetorial pressupõe o extravasamento da lógica setorializada da política pública, desde o diagnóstico do problema até a formulação das ações e implementação.

Ficou evidente, sobretudo na fala dos entrevistados, que a cultura altamente setorializada da burocracia foi um obstáculo a esse objetivo sistêmico. As literaturas sobre intersetorialidade desenvolvidas no capítulo teórico confirmam esse ponto, chamando a atenção para o desafio imposto na interação de burocracias que compartilham trajetórias, valores e recursos desiguais. Um ambiente que abarque esse grau de diversidade é muito rico em perspectivas, mas perpassa dilemas de ação coletiva.

Ainda, o papel da SEDIHPOP como coordenadora do Comitê Executivo conversa com as teorias sobre arranjos institucionais adequados à intersetorialidade. A estratégia de criar um ambiente formal de articulação entre os órgãos é um passo importante, mas não basta. No caso estudado, muito do que ocorreu no âmbito do Comitê Executivo se aproximou mais de compartilhamento de resultados setoriais e trocas de informações e desafios do que a geração de intersetorialidade efetiva.

Os tipos de impasses enfrentados pela SEDIHPOP no relacionamento com outros órgãos, citado nas entrevistas como decorrente de certa falta de legitimidade gozada pela secretaria, graças a sua criação recente e por não ter atribuições finalísticas, também aparecem na literatura especializada, apontando para a solidez dos fenômenos observados nessa pesquisa. As “dimensões hierárquicas de redes supostamente horizontais” é um elemento-chave na compreensão dessa relação, visto que a SEDIHPOP possuía autoridade atribuída pelo Comitê Gestor e pelo próprio Governador, mas estava no mesmo patamar hierárquico dos demais órgãos que coordenava, possuindo pouca capacidade de *enforcement*. O reconhecimento, compartilhado entre os órgãos, de uma autoridade que tenha legitimidade é essencial para garantir a coordenação entre os setores do Estado. Caso contrário, esse processo fica enfraquecido.

Outro ponto fundamental é que a definição de territórios específicos como alvo de uma política pública intersetorial não raramente leva à ideia de integração automática as ações naquele local. Essa consideração leva à armadilha de homogeneização de territórios menores, como se fossem sempre formados por comunidades coesas e unitárias. A intersetorialidade não deve ser reduzida, portanto, a soma de intervenções em um mesmo local, sob o risco de aprofundar estigmas e desigualdades. Essa homogeneização inicial dos territórios do Mais IDH como locus de vulnerabilidades e dos maiores índices de extrema pobreza do Estado apareceu em algumas falas dos entrevistados. Foi o desenvolvimento das ações e a constância dos implementadores nos territórios, principalmente os técnicos de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), que fez emergir uma série de particularidades locais na esfera da operacionalização das ações.

Esse parece ser um dos pontos mais interessantes que emergiram das entrevistas: apesar da constatação de fragilidades na utilização das ferramentas de territorialização do planejamento, esse processo ocorreu em diversos momentos por meio da atuação dos chamados implementadores de nível de rua. Embora de forma pouco ordenada e difusa, esses atores atuaram como promotores de algum nível de intersetorialidade, moldaram ações às particularidades locais, revisitando de maneira informal os primeiros diagnósticos e remoldando o planejamento continuamente. Esse aprendizado é importante para entender quais podem ser as ferramentas mais eficientes e os caminhos efetivos de territorialização da ação estatal. Olhar para a atuação da burocracia que está no *front*, em contato direto com os beneficiários das políticas, pode gerar conhecimentos sobre como a escala local interfere no ciclo da política pública, prevendo, desde o planejamento inicial, fenômenos com os quais os implementadores se deparam apenas quando estão em campo.

O fato de existir implementadores que moravam nos territórios, como são os técnicos de ATER, impactou todas as esferas do Plano, criando sinergias locais, com o entorno, aumentando a compreensão das dinâmicas regionais, ampliando o acesso a outras políticas e serviços públicos e criando vínculos de identidade e valores compartilhados com a população que aumentou a adesão às políticas e facilitou o monitoramento. Essas funções foram acontecendo de maneira orgânica, no dia-a-dia desses profissionais nos territórios, não tendo sido previstas no planejamento de forma concreta. Por esse motivo, os implementadores que estavam perenemente nos territórios assumiam a responsabilidade por funções de outras áreas que não eram originalmente suas, criando sobrecargas. Como um dos entrevistados revela, eles se tornaram a cara do Estado nesses territórios.

A literatura sobre a importância da burocracia na eficiência de políticas públicas e sobre o papel estratégico dos implementadores de nível de rua subsidia a reflexão sobre a atuação essencial desses profissionais do Plano Mais IDH, a qual impactou todas as categorias analisadas.¹⁵ Constatou-se na pesquisa que eles funcionaram como “vasos comunicantes entre níveis hierárquicos”¹⁶, circulando os aprendizados nos territórios para a burocracia executiva e gestora. A permanência deles nos territórios, não apenas como representantes do Estado, mas como sujeitos territoriais, moradores vizinhos, consumidores, expandiu o acesso dos implementadores a dinâmicas locais, teia relacionais e saberes compartilhados que foram absorvidos e utilizados para adaptar as ações do Plano à realidade concreta.

Esses profissionais detêm a capacidade de discricionariedade, que se refere a um campo de autonomia para fazer escolhas sobre aspectos da operacionalização de uma política pública; é a liberdade de escolha de cursos de ação e não-ação. Essas decisões não ocorrem no vácuo ou de forma aleatória, mas são resultados, em primeiro lugar, dos arranjos institucionais que conferem maior ou menor flexibilidade à atuação dos agentes públicos, bem como depende dos valores dos atores, suas preferências, sua trajetória profissional e individual mas, principalmente, respondem à cultura da organização em que está inserido, os treinamentos que recebeu e o contexto de redes e dinâmicas que estabeleceu com o território.

Portanto, em linhas gerais, o planejamento do Plano Mais IDH mobilizou algumas estratégias territoriais, como georreferenciamento de informações, mobilização de diferentes escalas no diagnóstico e no desenho de algumas ações, criação de comitês municipais e de comitê executivo para criação de intersectorialidade. Entretanto, a operacionalização desses

¹⁵ Ver Lipsky, M. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public service*. New York, Russell Sage Foundation, 1980.

¹⁶ Termo que aparece em BICHIR e CANATO (2019).

instrumentos não foi plenamente efetiva, sendo atropelada pelos prazos iniciais para o início da implementação das primeiras ações, que criou um ciclo de fragilidades no planejamento, no qual as primeiras lacunas de diagnóstico foram aprofundando problema de formulação e territorialização das ações.

Contatou-se que, mais do que um planejamento global do Plano, que estabelecesse instrumentos e canais de territorialidade para que os órgãos setoriais seguissem uma direção coesa e coordenada no desenho de suas ações e nas estratégias de implementação, existiram planejamentos no plural, alguns mais territoriais e outros menos. Foi possível reconhecer experiências e iniciativas muito interessantes sobre territorialização de políticas públicas, mas não um corpus de planejamento territorial que se impusesse sobre às diferentes culturas de planejamento das secretarias.

As causas desse quadro, para além da falta de tempo destinada à etapa de planejamento global, dialogam com a predominância da cultura setorial, com os conflitos de legitimidade e hierarquia na coordenação dos órgãos e com dinâmicas políticas que também diminuíram a eficiência no uso das ferramentas de planejamento territorial. Contudo, um fator interessante de se ressaltar é que, ao mesmo tempo que a cultura setorial teve efeitos negativos, a atuação da burocracia do Plano foi fundamental para que houvesse algum nível de territorialização das ações. Sendo assim, naqueles órgãos mais orientados a adotar essas práticas e instrumentos de planejamento territorial, isso ocorreu de forma mais visível, já naqueles que não eram tão identificados com esses procedimentos ou compartilhavam culturas mais tradicionais sobre políticas públicas, o caráter territorial do planejamento e das ações foi mais fragilizado.

Nesse sentido, sobretudo as atuações da Secretaria de Direitos Humanos e Participação Popular e de implementadores que moravam nos territórios, representaram uma variável fundamental de territorialização das ações, compensando fragilidades metodológicas e no processo de planejamento com a sua atuação, por vezes, informal e difusa, que alinhava o Plano às especificidades locais. Assim, pode-se dizer que houve um nível interessante de territorialização das ações, mas ele ocorreu na etapa de implementação e assim remodelava, em parte, o planejamento inicial. Esse processo por si só responde pelo que se chama de territorialização e demonstra certa permeabilidade do Estado. Apesar das falhas da execução do planejamento, há um valor importante na experiência analisada, confirmando esforços de adaptação das políticas por parte da burocracia do Estado.

Esse talvez seja um campo interessante de aprofundamento das pesquisas que se debruçam especificamente sobre a atuação territorial do Estado na oferta de políticas públicas: como os aprendizados gerados pela análise da atuação territorial dos implementadores de nível

de rua podem ser incluídos no planejamento estatal, de modo a superar a lógica administrativa que vigora mesmo quando as políticas se pressupõe territoriais? Quais os limites entre a cultura setorial e a atuação discricionária das burocracias? A cultura setorial é a variável de maior peso na ação setorial dos órgãos do Estado ou o ativismo burocrático de profissionais que compartilham valores diferentes dessa cultura pode gerar um impacto relevante nesse processo? Futuros trabalhos que analisem arranjos institucionais inovadores estabelecidos nos territórios também são um passo importante nesse campo.

Nesse sentido, analisar a territorialização de políticas públicas e pensar em ferramentas efetivas deve partir da experiência da ponta e então subir até o planejamento, pois, como esse trabalho demonstrou, é no campo que o planejamento de fato se remodela e é na relação pessoal dos atores do Estado com os beneficiários que os elementos de um planejamento territorial sólido acontecem, ampliando a participação popular, aproximando-se dos poderes locais, vivenciando as múltiplas escalas e construindo intersectorialidade.

Esse último elemento em específico – a intersectorialidade – pode ser mais bem analisado do ponto de vista dos arranjos institucionais, principalmente no que diz respeito à horizontalidade *versus* hierarquia entre as secretarias. Essa pesquisa poderá ser útil na compreensão do impacto das relações intra-governamentais na implementação de políticas em territórios comuns, pois evidenciou que o status gozado pela secretaria coordenadora do Comitê Executivo e a falta de proximidade entre culturas organizacionais e conhecimentos setoriais diferentes transformavam-se em ineficiências na ponta.

Por fim, todos os pontos que emergiram dessa pesquisa chamam a atenção para a centralidade da burocracia para a territorialização de políticas públicas, mais do que a adoção de instrumentos modernos de planejamento e gestão. Sendo assim, partindo dos aprendizados aqui obtidos, pode ser interessante se debruçar sobre processos de modernização burocrática, se ocorrem, como ocorrem, se há capacitações, treinamentos, criação de culturas corporativistas ampliadas, que incluam os diferentes setores em um mesmo sentimento de corpo, quais seriam as iniciativas interessantes nesse sentido e quais os seus resultados na eficiência das políticas públicas territoriais.

Assim, essa pesquisa espera contribuir com um pequeno passo na reflexão sobre como tornar o Estado mais permeável às múltiplas realidades territoriais, de modo eficiente, factível - dentro das restrições com as quais o setor público se depara - e socialmente responsável. A atuação territorial do Estado, em parceria com instituições e organizações locais, dos entornos e regiões, e que inclua a população e toda a gama de atores territoriais desde as etapas de planejamento das ações públicas é a base capaz de criar um pacto social que sustente um projeto

de desenvolvimento local. É a visão sistêmica e integrada, articulando todas as escalas de ação do Estado, sem falsas promessas localistas, que pode fazer frente às desigualdades brasileiras de forma sustentável, inventando soluções eficientes e aplicadas à singularidade de nossos próprios desafios. O planejamento territorial pode ser uma ferramenta útil no traçar desse caminho.

REFERÊNCIAS

- ALBERNAZ, L. **O Urrou do boi em Atenas: instituições, experiências culturais e identidade no Maranhão**. 2004. Tese (Doutorado em Antropologia) - UNICAMP, Campinas, 2004.
- ALVES, Z.; SILVA, M. Análise Qualitativa de Dados de Entrevista: uma proposta. **Paidéia**, n.2, Ribeirão Preto, 1992.
- ARRETCHE, M. (Org.). **Trajectoria das Desigualdades: Como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos**. São Paulo: UNESP; CEM, 2015.
- BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2009.
- BAUER, M.W.; GASKELL, G. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. Rio de Janeiro: Vozes, 2002.
- BICHR, R.; CANATO, P. Solucionando Problemas Complexos? Desafios da Implementação de Políticas Intersetoriais. In.: PIRES, R. (Org). **Implementando Desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2019.
- BONELLI, F.; FERNANDES, A.; COELHO, D.; PALMEIRA, J. A atuação dos burocratas de nível de rua na implementação de políticas públicas no Brasil: uma proposta de análise expandida. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 17, p. 800-816, nov., 2019.
- BOUERI, R.; COSTA, M. **Brasil em desenvolvimento 2013: Estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2013.
- BRASIL. Lei N° 8080 – Lei Orgânica de Saúde. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p.18055, setembro, 1990.
- BRASIL. **Referências para o desenvolvimento territorial sustentável**. Ministério do Desenvolvimento Agrário. DF: Brasília, 2003. Disponível em: <<http://repiica.ica.int/docs/B0612p/B0612p.pdf>>. Acesso em: 12/10/2019.
- BRASIL. **Almanaque do Planejamento – Para entender e participar**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/publicacoes/arquivos/almanaque-do-planejamento/view>> Acesso em: 17/05/2019.
- BRANDÃO, C. Teorias, estratégias e políticas regionais e urbanas recentes: anotações para uma agenda de desenvolvimento territorializado. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**. São Paulo: Editora Alínea, 2007.
- BRASIL CENTRAL. Ações conjuntas para problemas comuns. **Revista Brasil Central**. Publicação Digital. Disponível em: <<http://www.brasilcentral.gov.br/images/publicacoes/revista-brasil-central-2018-site.pdf>>, 2018. Acesso em: 15/11/2019.
- BRESSER-PEREIRA, L. **Globalização e Estado-Nação**. Texto para Discussão 160. Escola de Economia de São Paulo. São Paulo: FGV, 2007.
- BRONZO, C. **Programas de proteção social e superação da pobreza: concepções e estratégias de intervenção**. 2005. Tese (Doutorado em Sociologia e Política). UFMG, Belo Horizonte, 2005.

BRONZO, C. Intersetorialidade, autonomia e território em programas municipais de enfrentamento da pobreza: experiências de Belo Horizonte e São Paulo. **Planejamento e Políticas Públicas**, n.35, Rio de Janeiro, 2010.

BURNETT, C. O Plano Mais IDH, do município à região? Globalização e planejamento no Maranhão. **VII Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional**, Santa Cruz do Sul, 2015. Disponível em: <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidr/article/view/13325/2491> Acesso em: 13/11/2019.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Arco norte: o desafio logístico. Centro de Estudos e Debates Estratégicos. **Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2016. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/acamara/estruturaadm/altosestudios/pdf/arco_norte.pdf. Acesso em: 18 nov. 2019.

CAMPOS, E. Território e Gestão de Políticas Públicas: uma reflexão sobre a perspectiva do Sistema Único de Saúde. **V Jornada Internacional de Políticas Públicas**. São Luís, ago., 2011. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2879913/mod_resource/content/1/TERRIT%C3%92RIO%20E%20GEST%C3%83O%20DE%20POL%C3%82TICAS%20P%C3%92BLICAS.pdf>> Acesso em 21/07/2019.

CARDOSO, J. **Política e Planejamento no Brasil: Balanço Histórico e Propostas ao Plano Plurianual 2016-2019**. Texto para Discussão 2020. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas, 2014.

CASTRO, I. O problema da escala. In: CASTRO, I.; GOMES, P.; CORRÊA, R. **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

CASTRO, S.; LASTRES, H.; LEMOS, C.; KOELLER, P. Aprendizados com políticas para APLs e sua conexão com as políticas de desenvolvimento regional, produtivo e inovativo. In: MATOS, M. et al (ORGS). **Arranjos Produtivos Locais: referencial, experiências e políticas em 20 anos da RedeSist**, Rio de Janeiro: E-Papers, 2017.

CHANG, H. **Chutando a Escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica**. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

CLAVAL, P. Espaces et Territoire: les bifurcations de la Science régionale. **Géographie Économie Société**, n. 10, p. 157-184, 2008.

CORERA, C. Nuevas formas de exclusion-inclusion: una propuesta de intervencion desde eltrabajo social. **IX Congreso de Diplomados en T.S y A.S**, Madri, 2002.

CORRÊA, H. **São Luís em festa: o bumba-meu-boi e a construção da identidade cultural do Maranhão**. São Luís: EDUEMA, 2012.

CORRÊA, V. Desenvolvimento territorial e a implantação de políticas públicas brasileiras vinculadas a esta perspectiva. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, n.3. Rio de Janeiro: Ipea, 2009.

COSTA, M. **O Estado e a SUDENE: trajetória do planejamento regional no Brasil**.2016. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). UNICAMP, Campinas, 2016.

- CRESWELL, J.W. Revisão de literatura. In: _____. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 2.ed. Porto Alegre: Artmed, 2007, p. 43-63.
- CUNILL GRAU, N. La Intersectorialidad em el Gobierno y Gestión de la Política Social. **X Congreso Internacional del CLAD**. Santiago, 2005.
- DAHL, R. **Um prefácio à teoria democrática**. São Paulo: Jorge Zahar Editor, 1989.
- DALAND, R. **Estratégia e estilo do planejamento brasileiro**. Rio de Janeiro: Lidador, 1969.
- DALBERTO, R; ERVILHA, G.; BOHN, L.; GOMES, A. Índice de desenvolvimento humano eficiente: uma mensuração alternativa do bem-estar das nações. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 45, n.2, Rio de Janeiro: Ipea, 2015.
- DENZIN, N.K.; LINCOLN, Y.S. Introdução: a disciplina e a prática da pesquisa qualitativa. In: _____. **O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens**. 2.ed. Porto Alegre: Artmed, 2006, cap.1
- EVANS, P. Is an alternative globalization possible? **Politics & Society**, vol. 36 No. 2, p. 271-305. California: Sage Publications, 2008.
- FAVARETO, A. A abordagem territorial do desenvolvimento rural - mudança institucional ou inovação por adição? **Estudos Avançados**, v. 24, p. 299-319, São Paulo: USP, 2010.
- FERNANDES, D. Território e Territorialidade: algumas contribuições de Raffestin. **Perspectivas em Políticas Públicas**, v.II, n.4, p.59-68, 2009.
- FLICK, U. **Desenho da pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Artmed, 2009.
- FONSECA, M. As desigualdades socioespaciais e o planejamento territorial potiguar em ação. **Revista Políticas Públicas & Cidades**, v.5, n.1, p.23 – 41, 2017.
- FURTADO, C. **A nova dependência**. São Paulo: Paz e Terra, 1982.
- GOMES, E. Políticas Públicas de Gestão e Coordenação Intra-governamental. **Encontro de Administração Pública e Governança**. Vitória, 2010. Disponível em: <<<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/enapg442.pdf>>>. Acesso em: 13/02/2020.
- GUIMARÃES, J.; JANUZZI, P. IDH, Indicadores Sintéticos e suas Aplicações em Políticas Públicas: uma análise crítica. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v.7, n.1, 2005.
- GÜNTHER, H. Pesquisa qualitativa versus pesquisa quantitativa: esta é a questão? **Psicologia: Teoria e Pesquisa**, Brasília, v.22, n.2, maio/ago., p.201-210, 2006.
- HAESBAERT, R. **Des-territorialização e identidade: a rede “gaúcha” no Nordeste**. Niterói: EdUFF, 1997.
- HAESBAERT, R. Dos múltiplos territórios à multiterritorialidade. In: HEIDRICH, A. L. [et al.]. **A emergência da multiterritorialidade: a resignificação da relação do humano com o espaço**. Porto Alegre: Ed. ULBRA, 2008.
- HOLANDA, N. **Planejamento e Projetos**. Fortaleza: UFC, 1983.

HOLANDA, F. M. Estruturas de longa duração e seus condicionantes sobre a formação e a dinâmica recente do mercado de trabalho maranhense In SILVEIRA, J. L. A. **Ensaio sobre a Economia Maranhense**. São Luís: CORECON, EDUFMA, 2014, p. 103-145.

INOJOSA, R. Intersetorialidade e um novo paradigma organizacional. **Revista de Administração Pública**, 32(2), pp.35-48, 1998.

IPEA. **Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Brasileiro**. Brasília: PNUD, Ipea, FJP, 2013.

IPEA. **IDHM: evolução do IDHM e de seus índices componentes no período de 2012 a 2017**. Brasília: IPEA; PNUD; FJP, 2019.

KERSTENETZKY, C. **O Estado de Bem-Estar Social na Idade da Razão**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

LAVILLE, C.; DIONNE, J. **A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas**. Belo Horizonte: UFMG, 1999.

LOTTA, G. **Saber e poder: Agentes Comunitários de Saúde aproximando saberes locais e políticas públicas**. 2006. Dissertação (Mestrado em Administração Pública). EAESP/FGV, São Paulo, 2006.

LOTTA, G. S. Agentes de implementação: uma forma de análise de políticas públicas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 19, n. 65, p. 186-206, 2014.

LOTTA, G., FAVARETO, A. Os arranjos institucionais dos investimentos em infraestrutura no Brasil: uma análise sobre seis grandes projetos do programa de aceleração de crescimento. **Texto para discussão 2253**. Rio de Janeiro: Ipea, 2016.

MACINKO, M; MENDONÇA, C. Estratégia Saúde da Família, um forte modelo de atenção primária à saúde e seus resultados. **Saúde em Debate**, Rio de Janeiro, v42, p. 18-37, 2018.

MAGALHÃES, E. Inclusão social e intersetorialidade: o longo caminho dos princípios às estratégias de ação. In: CARNEIRO e COSTA. **Gestão social: o que há de novo?** Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2004. Vol.2.

MARANHÃO. Decreto N° 30612, de 02 de janeiro de 2015. Disponível em: <https://www.pge.ma.gov.br/files/2012/09/DECRETOS-2015.pdf>. Acesso em: 07/02/2019.

MARANHÃO. Diagnóstico Preliminar, **Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos**. São Luís, 2015a. Disponível em: <<<http://imesc.ma.gov.br/src/upload/diagnosticoavancado/diagpreliminar.pdf>>> Acesso em: 11/05/2019.

MARANHÃO. Atlas do Mais IDH, **Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos**. São Luís, 2015b. Disponível em: <<<http://imesc.ma.gov.br/src/upload/atlas/ATLASCOMPLETO.pdf>>> Acesso em: 11/05/2019.

MARANHÃO. Caderno de Projetos. **Secretaria de Estado de Direitos Humanos e Participação Popular do Maranhão**, 2015c. Disponível

em:<<https://participa.ma.gov.br/articles/participa_ma/0000/1518/Caderno_de_Projetos_2015_MAIS_IDH.pdf>> Acesso em: 14/09/2019.

MARANHÃO. Diagnóstico Avançado. **Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos**. São Luís, 2016. Disponível em: <<<http://imesc.ma.gov.br/atlas/Home/diagnostico.>>> Acesso em: 11/05/2019.

MARANHÃO. Boletim de Conjuntura Econômica Maranhense. **Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos**. São Luís, v. 7, n. 4, out. /dez., 2019.

MATOS, M.; CASSIOLATO, J.; PEIXOTO, F. O referencial conceitual e metodológico para a análise de Arranjos Produtivos Locais. In.: MATOS, M. et al (ORGS). **Arranjos Produtivos Locais: referencial, experiências e políticas em 20 anos da RedeSist**, Rio de Janeiro: E-Papers, 2017.

MAZZUCATO, M. **O Estado Empreendedor: desmascarando o mito do setor público x setor privado**. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014.

MENICUCCI, T. M. G. Intersetorialidade, o desafio atual para as políticas sociais. **Pensar BH - políticas sociais**. Belo Horizonte, v. 3, mai./jul. 2002.

MESQUITA, B. Notas sobre a dinâmica econômica recente em área periférica: as mudanças na estrutura produtiva do maranhão. **Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos**. Rio de Janeiro: IPEA, 2011.

MIRANDA, S.; PRINA, B.; SCHIO, L.; MONGUILHOTT, M. Geoprocessamento como ferramenta para a caracterização do crescimento urbano da cidade de Rosário do Sul/RS. **III Simpósio Brasileiro de Geomática**, São Paulo, 2012.

MYRDAL, G. **Economic theory and underdeveloped regions**. New York: Harper and Row, 1957.

MONKEN, M.; BARCELLOS, C. Vigilância em saúde e território utilizado: possibilidades teóricas e metodológicas. **Caderno de Saúde Pública**, v.21, n.3, Rio de Janeiro, 2005.

NORTH, D. Teoria de localização e crescimento econômico regional. In: SCHWARTZMAN, J. (Org.). **Economia regional: textos selecionados**. Belo Horizonte: CEDEPLAR, 1977,

ORTEGA, A.; SILVA, F. Uma Visão Crítica do Desenvolvimento Territorial e Novos Espaços de Governança. **Revista de Desenvolvimento Econômico**, n.23, Salvador, 2011.

PATEMAN, C. **Participation and democracy theory**. Cambridge: Cambridge University, 1992.

PAULA, R.; HOLANDA, F. Padrão de Acumulação e Dinâmica da Economia Maranhense na Década de 2000. **Revista de História Econômica e Economia Regional Aplicada**, v.6, n.10, 2011.

PERICO, R. **Identidade e Território no Brasil**. Brasília, Instituto Interamericano de cooperação para a Agricultura. Brasília: IICA, 2009. Disponível em: <http://repiica.iica.int/docs/b2219p/B2219p.pdf>. Acesso em: 16/05/2019.

POLANYI, K. **A grande transformação: as origens de nossa época**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

- RAFFESTIN, C. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993.
- RATZEL, F. Geografia do homem. In: MORAES, A. (Org.). **Ratzel**. São Paulo: Ática, 1990.
- RESENDE, R. Ágora ao Pantheon: intelectuais de “Atenas” e a literatura romântica no Maranhão. **Revista Outros Tempos**, v.4, São Luís, 2007.
- RICHARDSON, L.; MUMFORD, K. Community, neighbourhood, and social infrastructure. In: HILLS, J. et al. (Ed.). **Understanding social exclusion**. Oxford University Press, Oxford, 2002.
- SABOURIN, R. Políticas públicas territorializadas no Brasil e na América Latina: algumas perspectivas de evolução e de agenda para a pesquisa. **Seminário Cruzando Olhares sobre Políticas Territoriais e Pobreza: métodos, campos e perspectivas**, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, dezembro de 2016. Disponível em: <<http://agritrop.cirad.fr/581934/1/Sabourin%20Seminarario%20CPDA%20Rio%20dez%202016.pdf>> Acesso em: 13/04/2019.
- SAQUET, M. A. **Abordagens de concepções de território**. São Paulo: Expressão Popular, 2010.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a Democracia. Os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- SANTOS, M. **Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial**. Rio de Janeiro: DP&A, 2006.
- SANTOS, M. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2008.
- SANTOS, S.; TEIXEIRA, M. Análise do plano de desenvolvimento turístico do estado do maranhão: potencialidades e entraves na gestão de polo turístico. **Revista Turismo Visão e Ação**, v. 11, nº 2. p. 218 – 241, maio/ago. 2009.
- SIGNORET, P. **Territoire, observation et gouvernance: outils, méthodes et réalités**. Paris: Espace, Temps, Sociétés, 2011.
- SILVA, M. O Território como um Sistema Social Complexo. In.: FURTADO, B.; SAKOWSKI, S.; TÓVOLI, M. (Orgs). **Modelagem de Sistemas Complexos para Políticas Públicas**. Brasília: IPEA, 2015.
- SCHROEDER, C.; FINAMORE, E. Planejamento Territorial e Gestão do Conhecimento na Governança Pública: a experiência do mapa estratégico do corede produção. **REDES**, v. 17, n.1, p.164-181, 2012.
- SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- SENNA, Mônica de C. M. Equidade e Política de Saúde: algumas reflexões sobre o Programa Saúde da Família. **Cadernos de Saúde Pública**, vol. 18, supl., Rio de Janeiro, 2002.
- SIEDENBERG, D.R.; ALLEBRANDT, S. L. Fundamentos do Planejamento. In: SIEDENBERG, D.R. (Org.). **Fundamentos e técnicas de planejamento estratégico local/regional**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2010.

SILVA, A. Análise Crítica da Utilização do IDH-M como Critério de Alocação de Recursos para Habitação. **Anais do XXXIII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração**, São Paulo, 2009.

SILVA, S. A Abordagem Territorial no Planejamento de Políticas Públicas e os Desafios para uma Nova Relação entre Estado e Sociedade no Brasil. **Caderno de Gestão Pública e Cidadania**, v.17, n.60, São Paulo, 2012.

SILVA, L.; LIMA, J. O Geoprocessamento como Importante Ferramenta no Planejamento de Áreas Verdes Urbanas. **XVIV ENAPUR**, São Paulo, 2017. Disponível em: http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR_Anais/ST_Sesseoes_Tematicas/ST%208/ST%208.6/ST%208.6-03.pdf. Acesso em: 13/06/2019.

SMITH, N. Geografia da diferença e as políticas de escala. In: ARANTES, A. (Org). **O Espaço da Diferença**. Campinas: Papirus, 2000.

SOARES, M.; MACHADO, J. **Federalismo e Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2018.

SOUZA, M. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, I.; GOMES, P.; CORRÊA, R. (Orgs.). **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

SOUZA, S.; MEDEIROS, R. O Processo de Institucionalização dos Territórios da Cidadania no Estado de São Paulo. **Revista Formação**, v. 4; n.23, set-dez/2016. 161-187

SZAPIRO, M.; LEMOS, C.; LASTRES, H.; CASSIOLATO, J.; VARGAS, M. RedeSist e a Fundamentação Teórica da Abordagem de APL. In.: MATOS, M. et al (ORGS). **Arranjos Produtivos Locais: referencial, experiências e políticas em 20 anos da RedeSist**, Rio de Janeiro: E-Papers, 2017.

TORRES, H. G.; MARQUES, E. Políticas sociais e território: uma abordagem metropolitana. **São Paulo Perspec.** vol.18 no.4 São Paulo Oct./Dec. 2004.

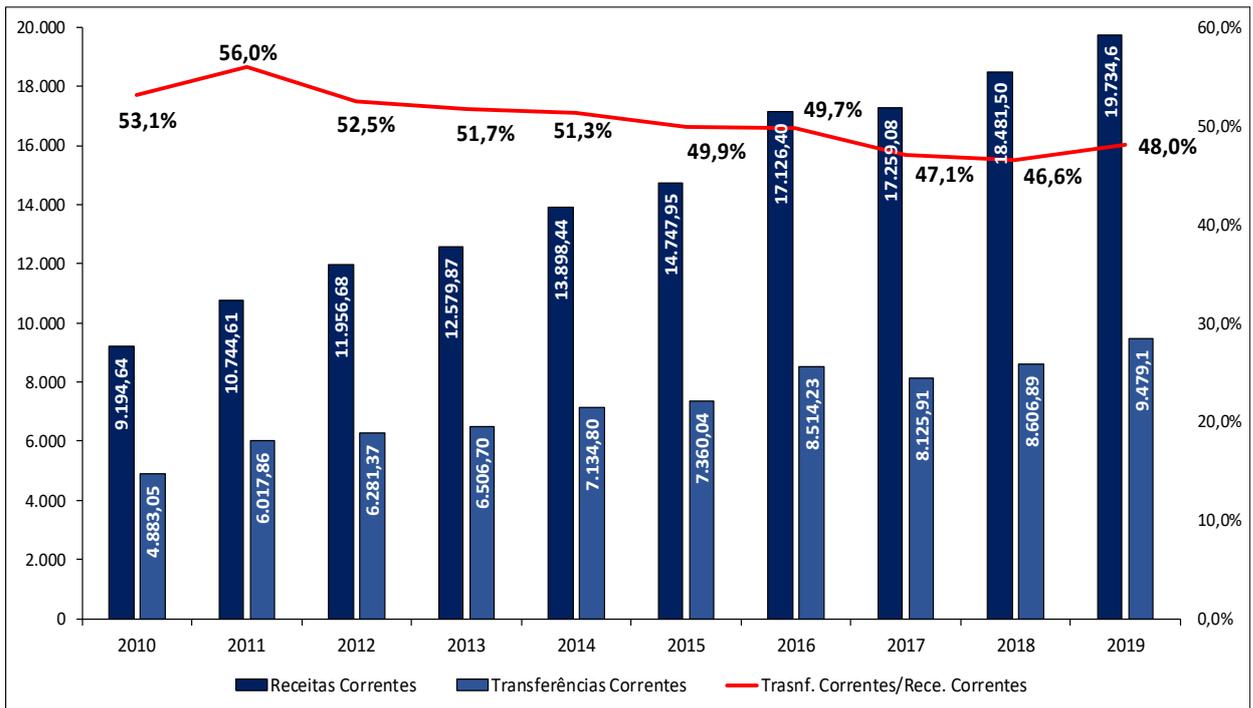
TRIBUZI, B. **Formação econômica do Maranhão: uma proposta de desenvolvimento**. São Luís: FIPES, 1981.

TRICART, J. **Ecodinâmica**. Rio de Janeiro: Fundação IBGE, 1977.

UNCTAD. **Promoting and sustaining SMEs clusters and networks for development**. Geneva: UNCTAD,1998. Disponível em: <<<https://unctad.org/en/docs/c3em5d2.pdf>>>Acesso em: 14/10/2019.

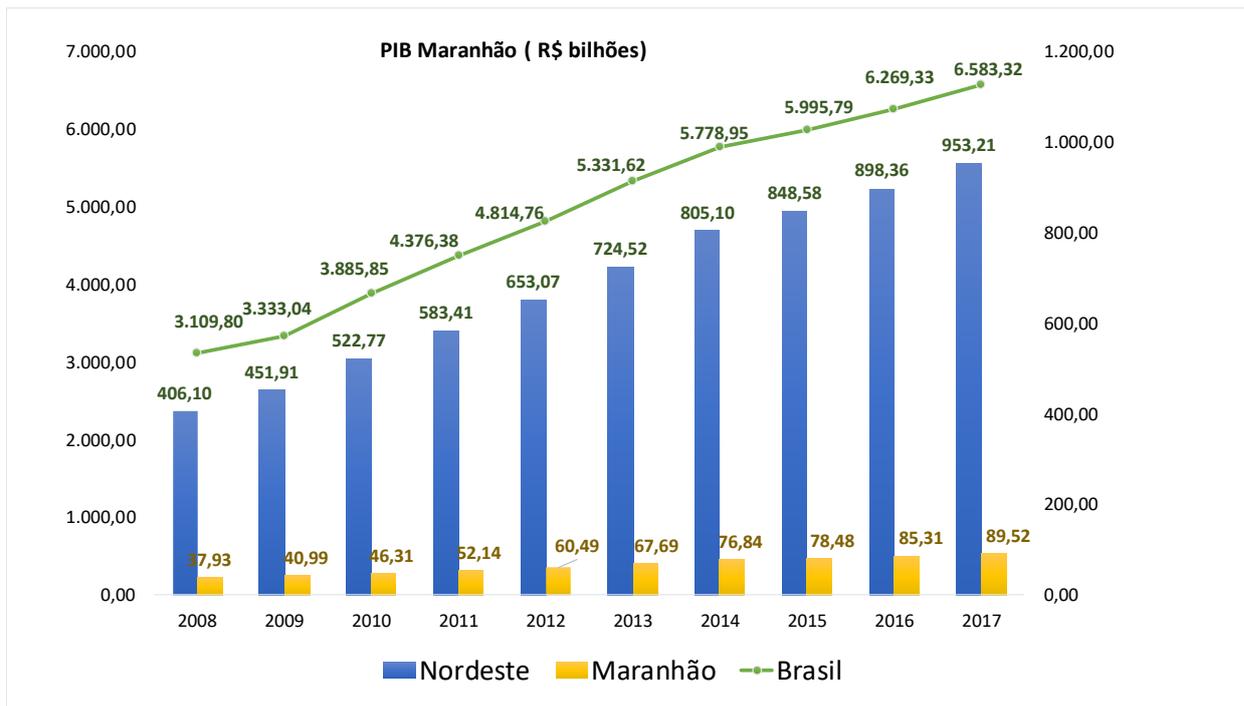
APÊNDICE 1 – DADOS SOCIOECONÔMICOS DO ESTADO DO MARANHÃO

Gráfico 1 – Peso das Transferências Federais nas Receitas Correntes do Maranhão entre 2010-2019



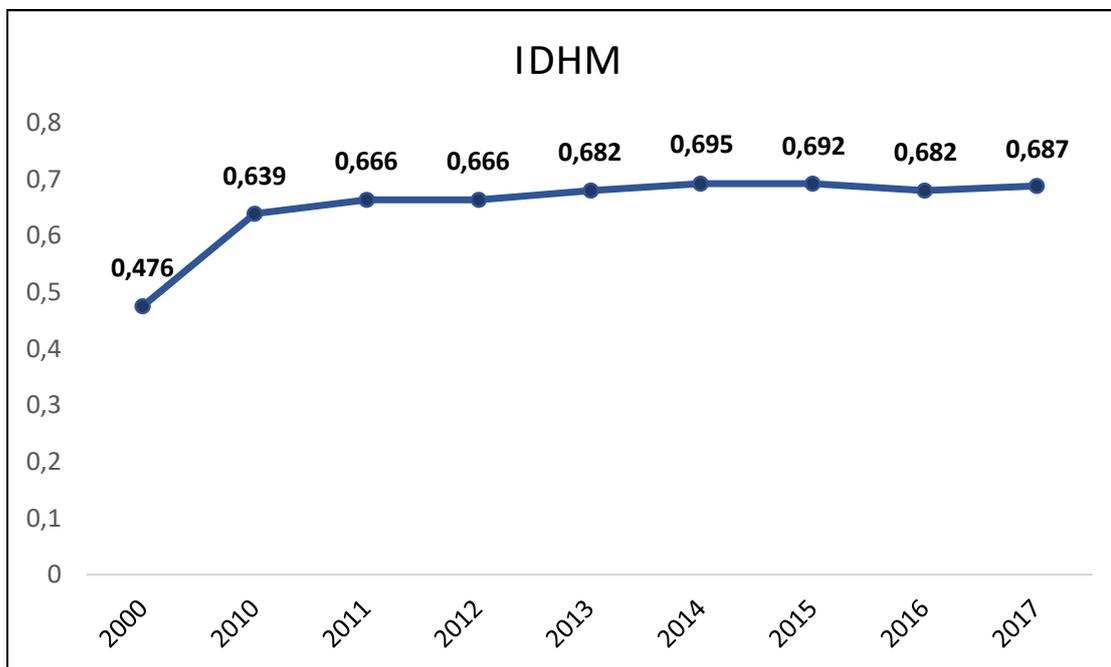
Fonte: SIAFI, Elaboração Própria;

Gráfico 2 – Produto Interno Bruto (PIB) do Maranhão, Nordeste e Brasil (2008-2017)



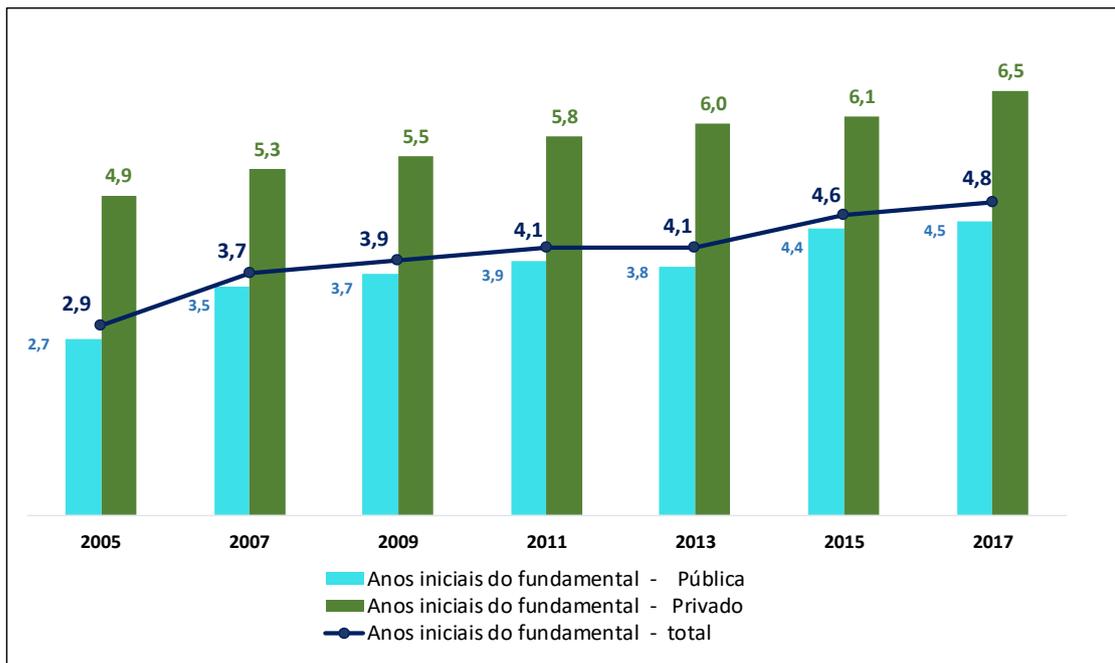
Fonte: IBGE, Elaboração Própria;

Gráfico 3 – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal do Maranhão



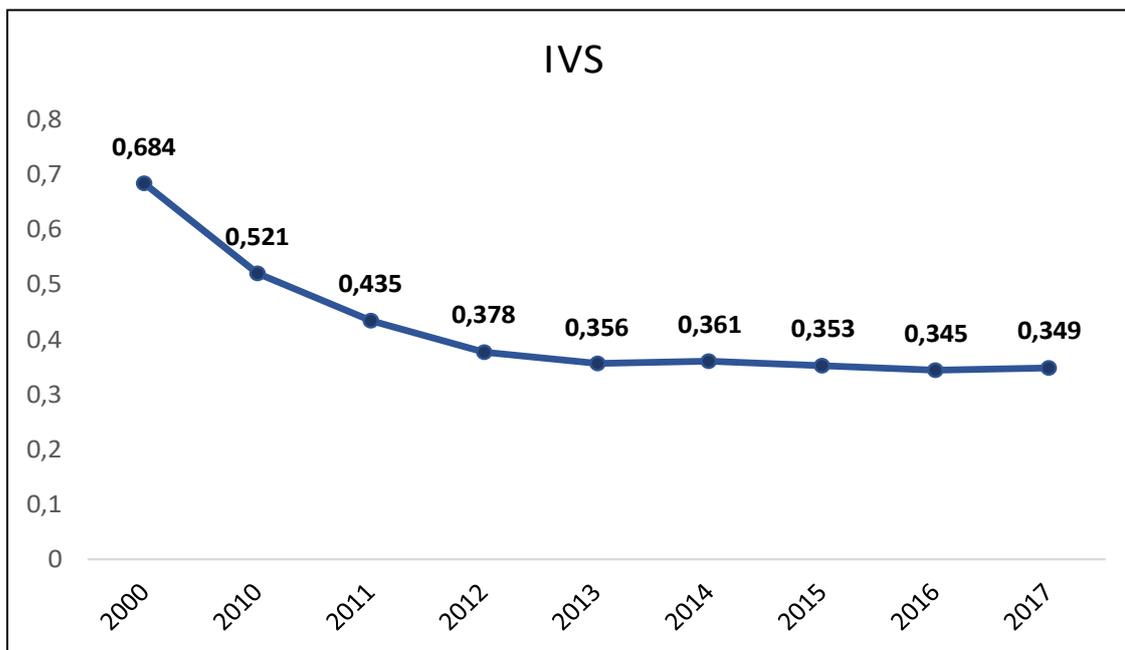
Fonte: Atlas Brasil, Elaboração Própria;

Gráfico 4 – Evolução do Maranhão no IDEB Anos iniciais do Ensino Fundamental por dependência administrativa

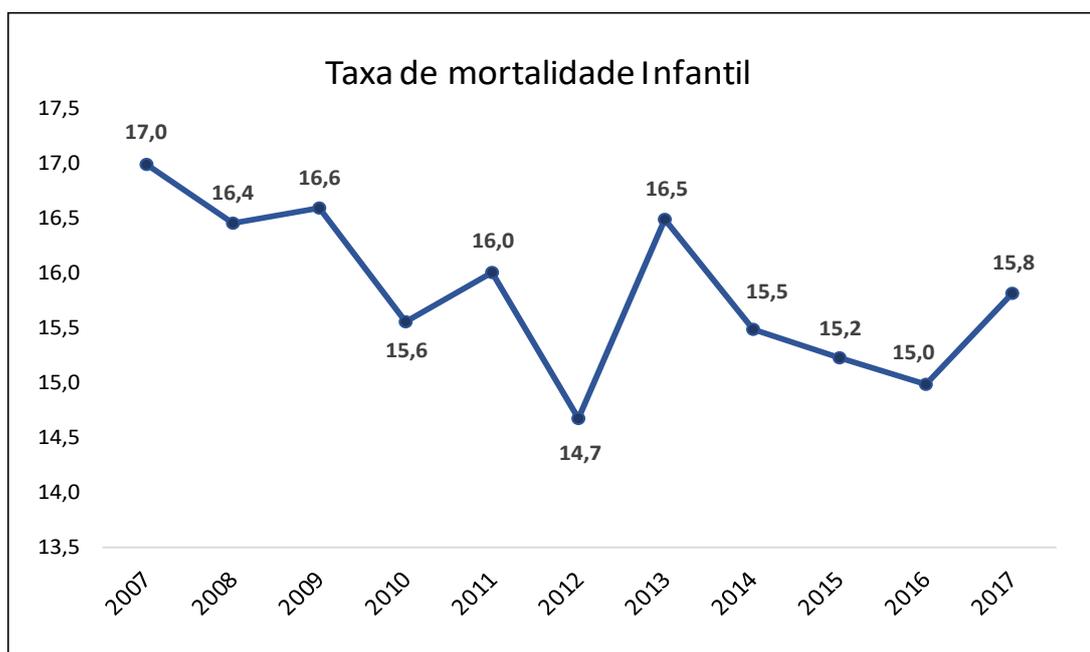


Fonte: Inep, Elaboração Própria;

Gráfico 5 – Índice de Vulnerabilidade Social do Maranhão (2000-2017)

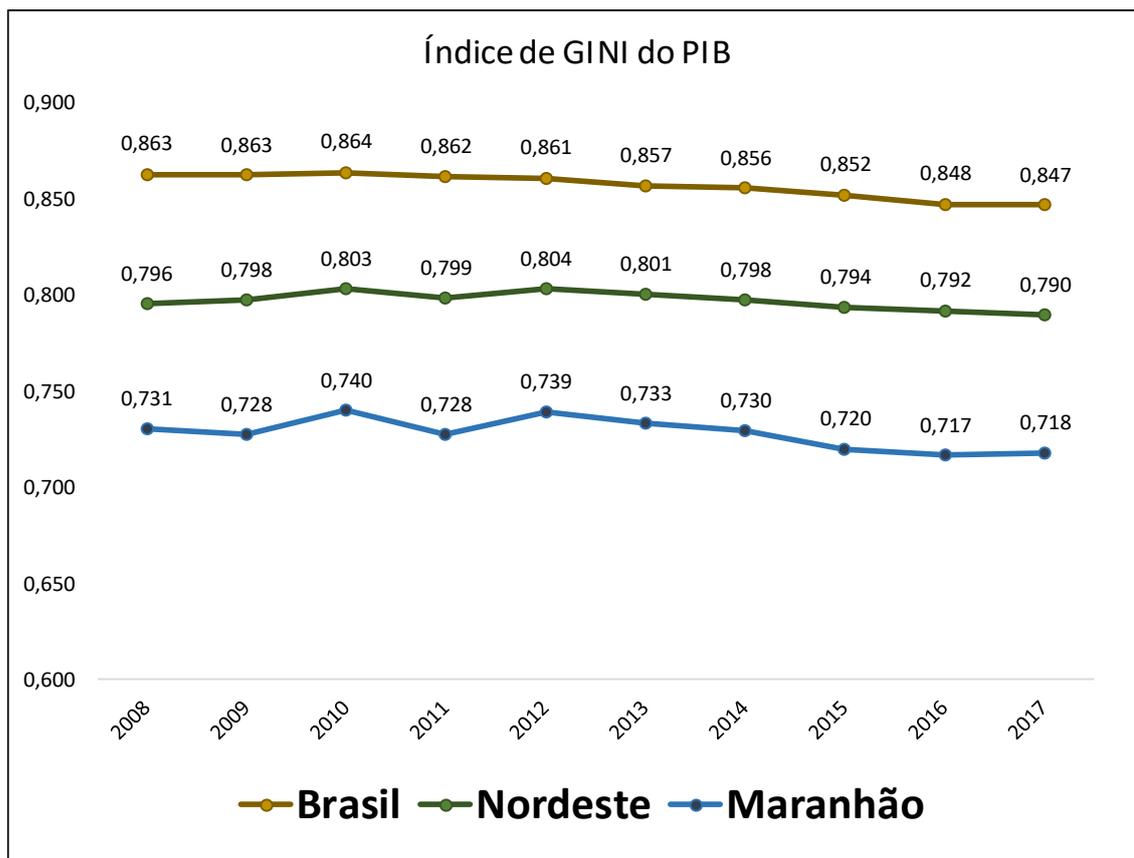


Fonte: Ipea, Elaboração Própria;

Gráfico 6 – Taxa de Mortalidade Infantil no Maranhão (2007-2017)

Fonte: IBGE, Elaboração Própria;

Gráfico 7 – Índice de Gini do Produto Interno Bruto do Brasil, Nordeste e Maranhão (2000-2017)



Fonte: Sidra/IBGE, Elaboração Própria;

APÊNDICE 2 - AÇÕES DO PLANO MAIS IDH POR EIXO

Tabela 3 – Ações do Eixo Educação

EIXO: EDUCAÇÃO		
AÇÃO	DESCRIÇÃO	EXECUÇÃO
Sim, Eu Posso!	Aplicação de método inovador de alfabetização de jovens, adultos e idosos, concebido pelo Instituto Pedagógico Latino-Americano e Caribenho de Cuba.	Secretaria de Estado de Educação, em parceria com o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST)
Programa Brasil Alfabetizado	Programa Federal para reduzir o índice de analfabetismo entre jovens, adultos e idosos, por meio do apoio técnico e financeiro aos projetos de apresentados pelos estados e municípios.	Secretaria de Estado de Educação
Escola Digna	O programa tem como meta substituir escolas de palha, taipa e barracões por estruturas de alvenaria, bem como reorganizar a rede de ensino e promover assessoramento técnico-pedagógico às secretarias municipais de educação.	Secretaria de Estado de Educação
Projeto Avança	Programa de Regularização de Fluxo Escolar que prevê ações de intervenção pedagógica para correção da defasagem idade-ano escolar nas redes de ensino públicas dos municípios maranhenses.	Secretaria de Estado de Educação
Leitura no Campo	Implantação de 150 bibliotecas rurais nos 30 municípios do Mais IDH, com formação de agentes comunitários de leitura.	Secretaria de Estado de Agricultura Familiar
Programa Estadual Bolsa Escola	Transferência direta de recursos para a complementação de renda às famílias maranhenses, com finalidade exclusiva da compra de materiais de uso escolar.	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social
Qualificação Profissional	Proporcionar qualificação profissional, priorizando as vocações econômicas e sociais e as oportunidades do mercado de trabalho local.	Secretaria de Estado do Trabalho e Economia Solidária
IEMA Mais IDH	Promover formação profissional técnica articulada aos setores produtivos locais e regionais, atender às demandas existentes de formação profissional local, tendo em vista a inserção produtiva.	Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Inovação

Fonte: Portal Mais IDH, Elaboração Própria;

Tabela 4 – Ações do Eixo Saúde e Saneamento

EIXO: SAÚDE E SANEAMENTO		
AÇÃO	DESCRIÇÃO	EXECUÇÃO
Abastecimento de Água	Ampliar os sistemas de abastecimento de água e desenvolvimento de ações socioeducativas, ambientais e sanitárias para o exercício da cidadania da população beneficiada.	Companhia de Saneamento Estadual do Maranhão
Saneamento Básico Rural	Melhorias do sistema de saneamento básicas nas áreas rurais do Maranhão.	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social
Kits Sanitários	Implantação de banheiros individuais dotados de infraestrutura adequada para atender necessidades básicas de higiene pessoal, a fim de diminuir o déficit de banheiros ou sanitários de uso exclusivo nas residências.	Companhia de Saneamento Estadual do Maranhão
Força Estadual de Saúde	Medidas de promoção, prevenção, assistência e combate às situações de riscos epidemiológicos, com foco inicial em saúde da mulher, saúde da criança, hipertensão e suas alterações, diabetes e suas complicações.	Secretaria de Estado da Saúde
Poços Rota Quilombola	Implantação de Sistemas Simplificados de Abastecimentos de Água, compostos por poço artesiano, reservatório, caixas d'água e redes de distribuição principal e secundárias interligados à canalização já existente em territórios quilombolas.	Secretaria de Estado de Direitos Humanos e Participação Popular
Projeto Ninar	Serviço especializado no acolhimento das crianças com problemas de neurodesenvolvimento e suas famílias.	Secretaria de Estado da Saúde

Fonte: Portal Mais IDH, Elaboração Própria;

Tabela 5 – Ações do Eixo Infraestrutura

EIXO: INFRAESTRUTURA		
AÇÃO	DESCRIÇÃO	EXECUÇÃO
Escola Digna	O programa tem como meta substituir escolas de palha, taipa e barracões por estruturas de alvenaria, bem como reorganizar a rede de ensino e promover assessoramento técnico-pedagógico às secretarias municipais de educação.	Secretaria de Estado de Infraestrutura
Mutirão Rua Digna	Pavimentação de vias públicas e execução de pequenas obras e serviços complementares de infraestrutura, com utilização da mão de obra local, em parceria com organizações da sociedade civil.	Secretaria de Estado do Trabalho e Economia Solidária
Minha Casa, Meu Maranhão	Promover o acesso à moradia, através da construção de habitações para a população rural; desenvolver ações socioeducativas junto aos beneficiários do programa nas áreas de educação sanitária, ambiental, patrimonial e financeira; e promover curso de capacitação de geração de trabalho e renda, respeitando os interesses e as potencialidades produtivas e de mercado.	Secretaria de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano
Cozinhas Comunitárias	Implantação de cozinhas comunitárias para fornecimento de refeições saudáveis e equilibradas.	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social
Infraestrutura de Escolas Estaduais e Quadras	Realização de reformas e construções de quadras e espaços esportivos em escolas estaduais.	Secretaria de Estado de Educação e Secretaria de Estado de Infraestrutura
Mais Asfalto	Reestruturação de vias, construção de pontes e espaços públicos, pavimentação de estradas.	Secretaria de Estado de Infraestrutura
Quadras Poliesportivas	Implantação de quadras poliesportivas com cobertura, arquibancadas, parquinho, bancos, academia ao ar livre, instalações elétricas e hidráulicas.	Secretaria de Esporte e Lazer

Fonte: Portal Mais IDH, Elaboração Própria;

Tabela 6 – Ações do Eixo Trabalho e Renda

EIXO: TRABALHO E RENDA		
AÇÃO	DESCRIÇÃO	EXECUÇÃO
ATER no Mais IDH	Implantar Sistemas Produtivos Sustentáveis, através da concessão de fomento e garantia de assistência técnica e extensão rural.	Secretaria de Estado da Agricultura Familiar
Feiras da Agricultura Familiar	Implantar 30 feiras de agricultura familiar (uma em cada município do Plano), com capacitação de 300 agricultores e feirantes, além de criar o selo de identificação de origem.	Secretaria de Estado da Agricultura Familiar
Regularização Fundiária	Regularização fundiária e consolidação de assentamentos nos municípios; identificação das áreas com potencial para criação de novos assentamentos, além da implantação dos Projetos Estaduais de Assentamento de Reforma Agrária, garantindo as condições de infraestrutura, assistência técnica e extensão rural, acesso aos créditos e demais políticas nacionais da reforma agrária.	Instituto de Colonização de Terras do Maranhão
Desenvolvimento do Comércio Local	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.	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social
Desenvolvimento do Turismo	Ações de melhoramento das potencialidades turísticas, estimulando a produção e superando desafios de mercado para a comercialização do turismo.	Secretaria de Estado de Turismo
Desenvolvimento da Cadeia Produtiva do Artesanato e Trabalhos Manuais	Fortalecer a cadeia produtiva do artesanato e dos trabalhos manuais, através do desenvolvimento de potencialidades identificadas em 12 municípios do Plano Mais IDH, garantindo acesso aos mercados estadual, nacional e internacional.	Secretaria de Estado do Trabalho e Economia Solidária
Desenvolvimento da Pesca e do Extrativismo	Identificação das potencialidades de pesca e extrativismo nos municípios e posterior construção de um plano de ação contemplando as necessidades no que tange a capacitações, agroindústrias, regularizações e comercialização.	Agência Estadual de Defesa Agropecuária do Maranhão
Cisternas – Segunda Água	Instalação de Cisternas para coleta de águas pluviais do telhado por meio de calhas e de placas pré-moldadas de concreto, que constitui um reservatório cilíndrico e coberto.	Secretaria de Estado da Agricultura Familiar
Água Doce	Recuperação de poços profundos, salinos ou salobros para dar acesso à água potável à população por meio da instalação de sistema dessalinizadores.	Secretaria de Estado da Agricultura Familiar
Mais Sementes	Fortalecer a agricultura, utilizando sementes e mudas melhoradas com elevado potencial genético propiciando assim, o aumento da produção/productividade das culturas para elevar o nível de renda dos agricultores familiares.	Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Pesca
Programa de Aquisição de Alimentos	Em parceria com o Governo Federal, agricultores familiares, assentados da reforma agrária e povos de comunidades tradicionais destinam sua produção para ações de alimentação empreendidas por entidades socioassistenciais e rede pública de ensino.	Secretaria de Estado da Agricultura Familiar
Regularização Fundiária Urbana	Garantir a segurança jurídica com titularidade dos terrenos às famílias que poderão transmiti-las por herança.	Secretaria de Estado das Cidades

Tabela 7 – Ações do Eixo Gestão, Cidadania e Participação Popular

EIXO: GESTÃO, CIDADANIA E PARTICIPAÇÃO POPULAR		
AÇÃO	DESCRIÇÃO	EXECUÇÃO
Mais Busca Ativa	Localizar pessoas que vivem em extrema miséria e não estão recebendo benefícios sociais ou não têm acesso à saúde, educação, entre outros. Inclui capacitação dos municípios para fazerem essa identificação e facilitarem o acesso dessas pessoas a essas políticas.	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social
Centros de Referência em Assistência Social	Expansão da rede de equipamentos sociais que irão ampliar o atendimento destinado à população em situação de vulnerabilidades social.	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social
Gestão Urbana	Capacitar gestores e técnicos estaduais e municipais, assim como agentes sociais, em gestão e planejamento; apoiar processos de implementação e modernização da Gestão Urbana e Ambiental dos municípios e do estado, além de disseminar conhecimentos de cooperação institucional para o desenvolvimento regional sustentável.	Secretaria de Estado das Cidades
Maranhão Desenvolvido, Mais Justo e Solidário	Inserção produtiva focada no fortalecimento dos Empreendimentos Econômicos Solidários. É realizada por meio de ações continuadas, a partir da identificação das potencialidades econômicas locais, que consolidem a autogestão, produção, comercialização e consumo.	Secretaria de Estado do Trabalho e da Economia Solidária
Mutirões	Prestação de serviços de documentação e atendimento de saúde, bem como busca ativa e um espaço de diagnóstico e prospecção das várias áreas de governo para embasamento de seu planejamento no âmbito do Plano.	Secretaria de Estado dos Direitos Humanos e Participação Popular
Mais IDH em Números e Mapas	Disponibilizar informações socioeconômicas, ambientais e cartográficas para subsidiar, monitorar, analisar e avaliar as ações do Plano.	Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos

Fonte: Portal Mais IDH, Elaboração Própria;

Tabela 8 – Ações do Eixo Gênero, Raça e Juventude

EIXO: GÊNERO, RAÇA E JUVENTUDE		
AÇÃO	DESCRIÇÃO	EXECUÇÃO
Rota Quilombola	Integrar políticas públicas alinhadas ao desenvolvimento sustentável das comunidades quilombolas, garantindo autonomia e geração de excedente.	Secretaria Extraordinário de Igualdade Racial
Juventude com Ciência	Contribuir para a formação de estudantes vinculados a instituições da rede pública ou privada sem fins lucrativos, por meio da mobilidade acadêmica, para desenvolvimento de projetos de caráter interventivo e melhoria dos indicadores sociais do Maranhão.	Secretaria de Estado Extraordinária da Juventude
Mais Extensão Universitária	Realizar ações extensionistas nos 30 municípios do Plano, com temáticas de saúde, educação, produção e renda.	Universidade Estadual do Maranhão
Carreta da Mulher	Caravana com ações voltadas para atender mulheres, incluindo exames focados na saúde da mulher e demais ações que promovam as políticas de enfrentamento à violência contra a mulher.	Secretaria de Estado da Mulher
CNH Jovem e Rural	Possibilita que jovens com idade entre 18 e 21 anos e que tenham cursado as três últimas séries do ensino médio em escola pública concorram à isenção nos custos de cursos teóricos e práticos, além de taxas de emissão de Permissão para Dirigir (PD) e Carteira Nacional de Habilitação (CNH).	DETRAN MA
Tour Jovem Cidadão	Acesso para jovens na faixa etária de 15 a 29 anos, estudantes do Ensino Médio da rede pública estadual, aos equipamentos históricos, artísticos, turísticos e de lazer de São Luís, como museus, teatros e bibliotecas.	Secretaria de Estado Extraordinária da Juventude

Fonte: Portal Mais IDH, Elaboração Própria;

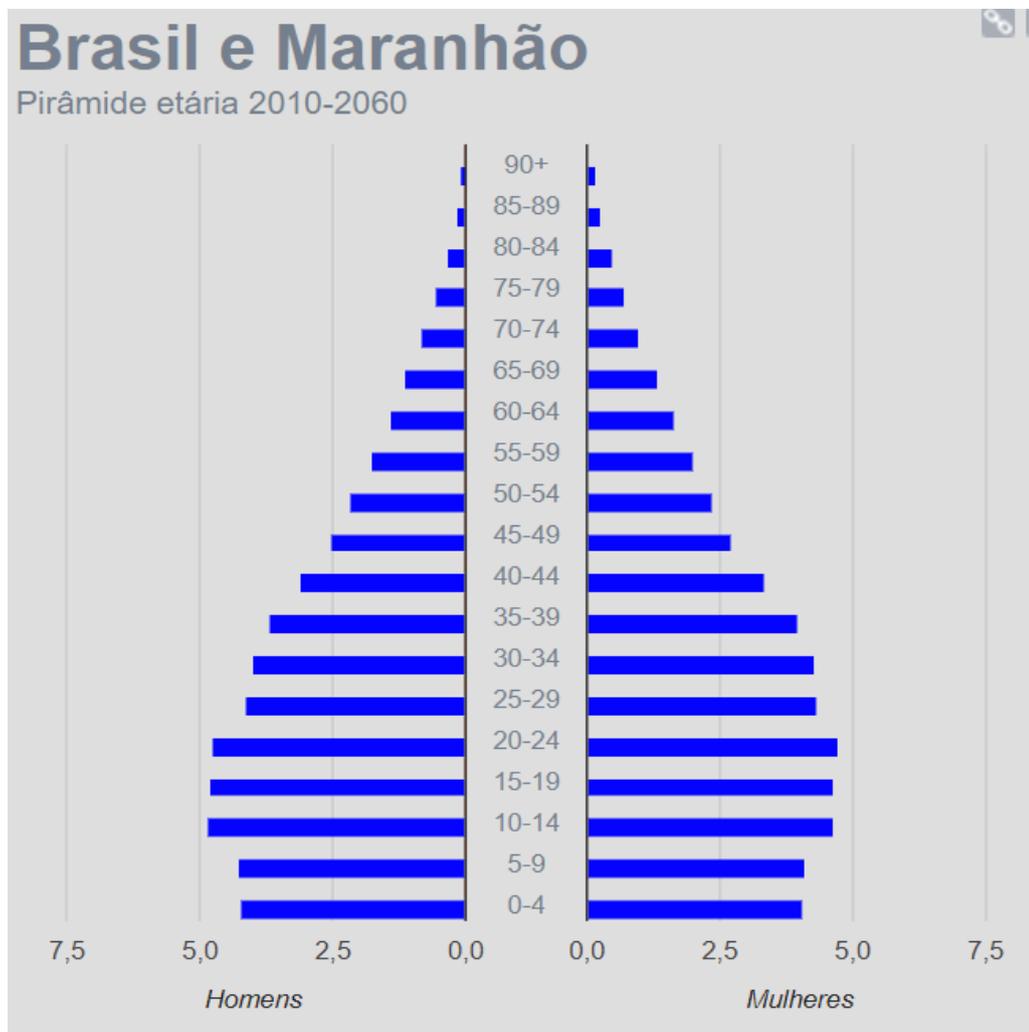
APÊNDICE 3- ROTEIRO DAS ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS**Nome:****Cargo:****Órgão:****Município:**

- 1) Qual a sua profissão e o seu cargo atual?
- 2) Como o seu trabalho se relaciona com o Plano Mais IDH?
- 3) Na sua percepção, como foi o processo de criação do Plano Mais IDH? Poderia contar um pouco?
- 4) Em seu decreto de criação, o Plano Mais IDH se apoia no planejamento territorial para uma estratégia de desenvolvimento sustentável, o que você entende por território e por planejamento territorial?
- 5) O que você entende por desenvolvimento local?
- 6) Na prática, como você enxerga a concretização do planejamento territorial no processo de criação e execução do Plano?
- 7) Como foi o processo de delimitação dos 30 municípios atendidos pelo Plano? Como o critério do IDH municipal foi eleito para selecionar esses municípios?
- 8) Como foi a metodologia de diagnóstico desses territórios? Quais ferramentas foram utilizadas?
- 9) Durante o processo de diagnóstico, houve contato com os gestores e técnicos dos 30 municípios?
- 10) Houve oficinas com os pontos focais de cada uma das secretarias e órgãos do comitê gestor? Como foi?
- 11) Foi aplicado um questionário junto aos gestores e à sociedade civil organizada dos 30 municípios para recolher informações sobre a realidade local?

- 12) Como ocorre a articulação com os gestores municipais para atualização de indicadores e informações importantes?
- 13) Como é o processo de participação social do Plano Mais IDH? Na sua visão, tem sido efetivo?
- 14) Já aconteceram alterações em ações do Plano a partir de visitas territoriais?
- 15) O Plano Mais IDH mobiliza diversas políticas para melhorar o Índice de Desenvolvimento Humanos do território-alvo, como se dá esse processo de integração entre políticas? A intersetorialidade foi incluída desde o planejamento da política?
- 16) Na sua percepção, as ações que compõem o Plano Mais IDH são intersetoriais? Como a intersetorialidade foi pensada?
- 17) O desenho do Plano considera uma visão sistêmica do entorno? Como as regiões em que os 30 municípios estão inseridos foram mobilizadas no planejamento das ações?
- 18) Na sua percepção, o Plano Mais IDH, em seu primeiro ciclo de implementação, alcançou o seu objetivo? Por quê?
- 19) Na sua percepção, como o Plano Mais IDH poderia ser melhorado?
- 20) Mais alguém com quem seria interessante eu falar?

ANEXO1 –DADOS DEMOGRÁFICOS E SOCIOECONÔMICOS DOS MUNICÍPIOS MARANHENSES

Figura 2 – Pirâmide Etária do Brasil e do Maranhão

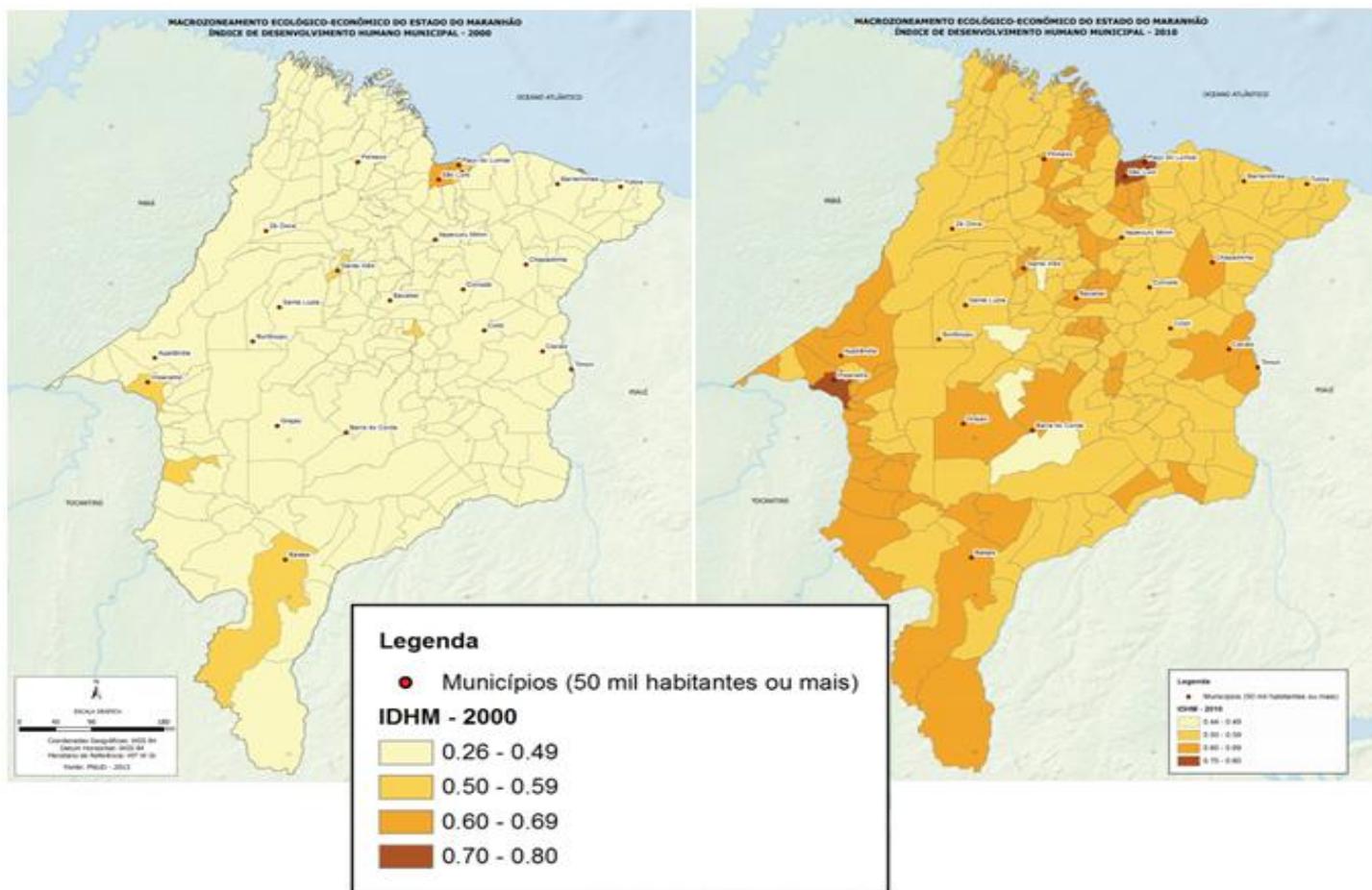


Fonte: IBGE

Figura 3 - Comparação Índice de Desenvolvimento Humano Municipal do Maranhão entre 2000 e 2010

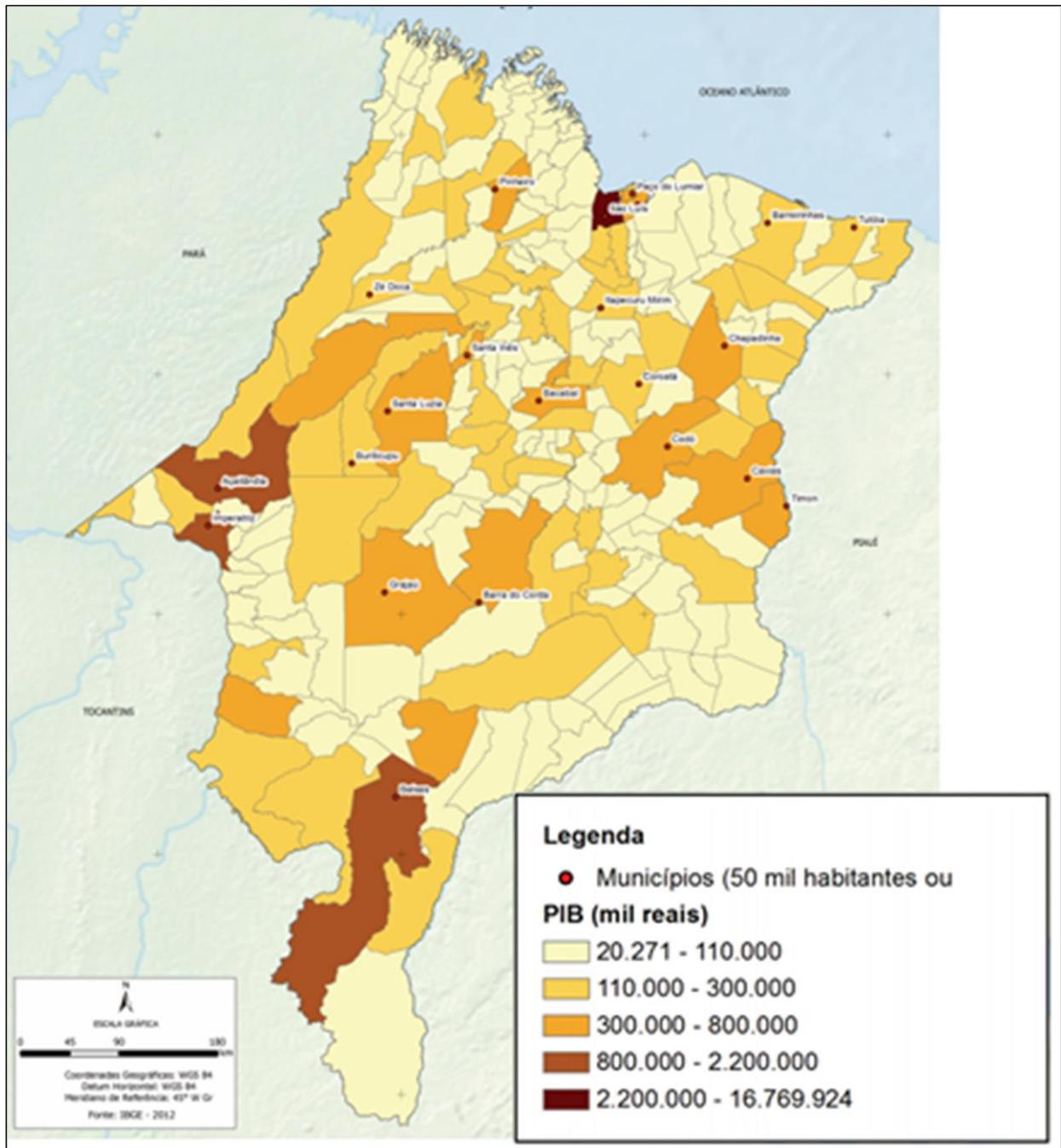
2000

2010



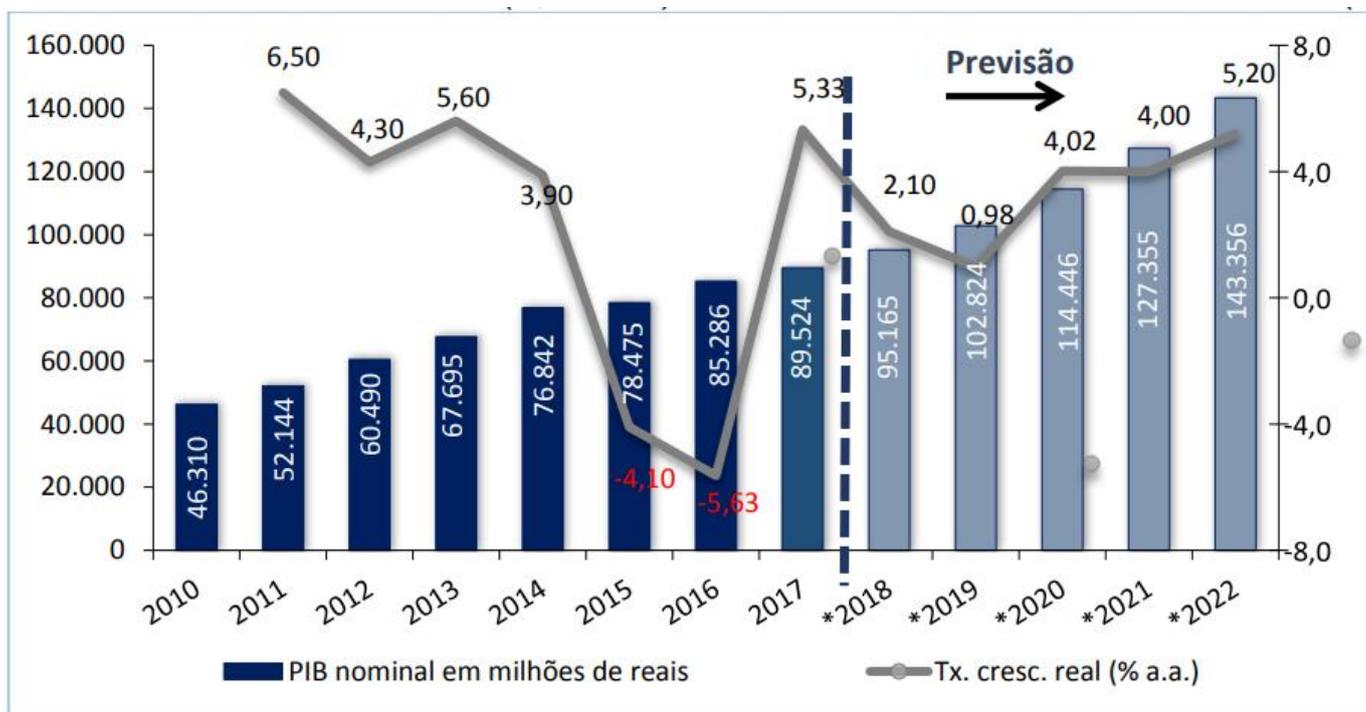
Fonte: IBGE

Figura 4–Produto Interno Bruto Total dos Municípios Maranhenses (2011)



Fonte: IBGE

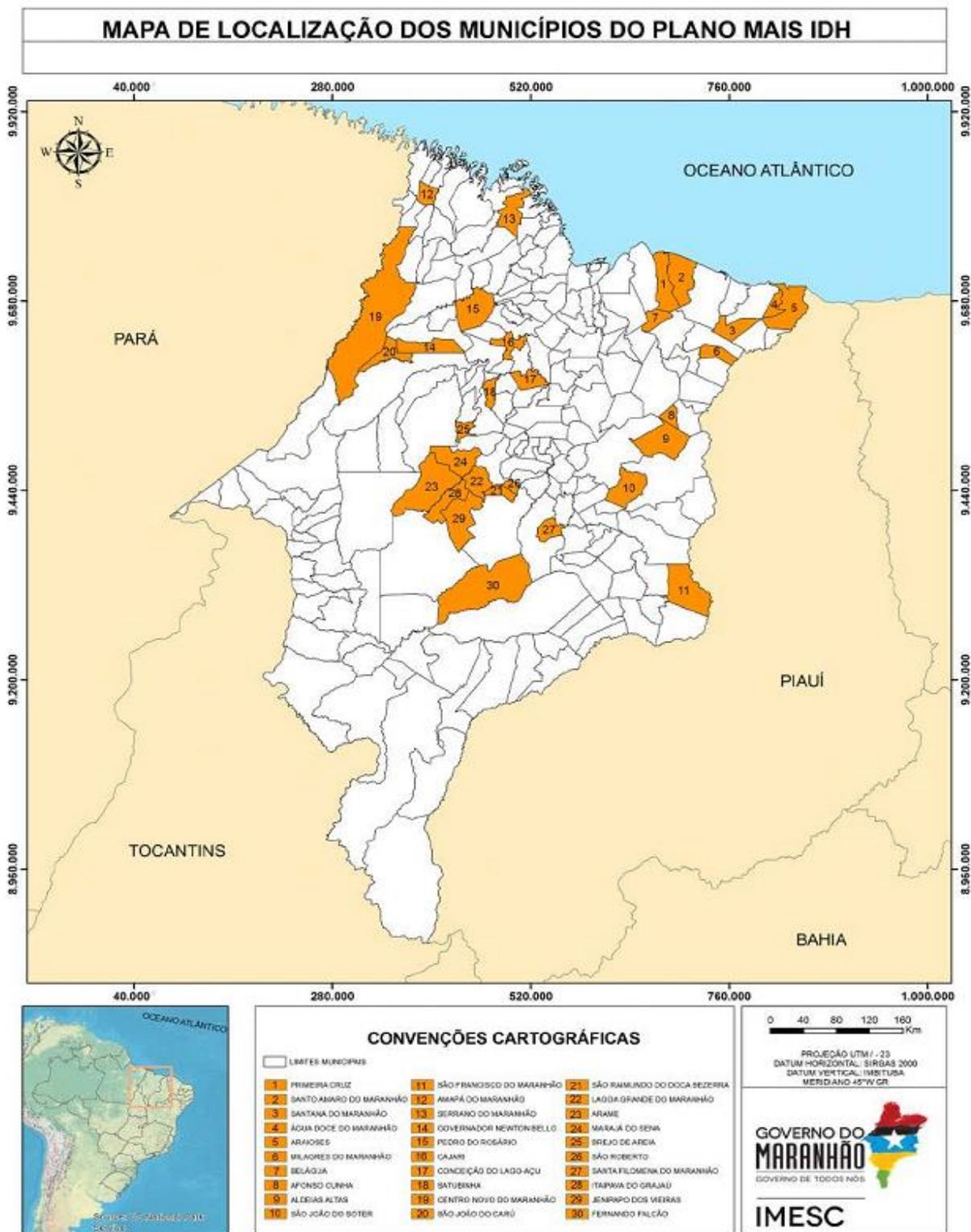
Gráfico 8-Maranhão: PIB nominal (R\$ milhões) e taxa de crescimento real do PIB 2010 a 2022 (%)



Fonte: IMESC (estimativas 2018-2019 e projeções 2020-2022)

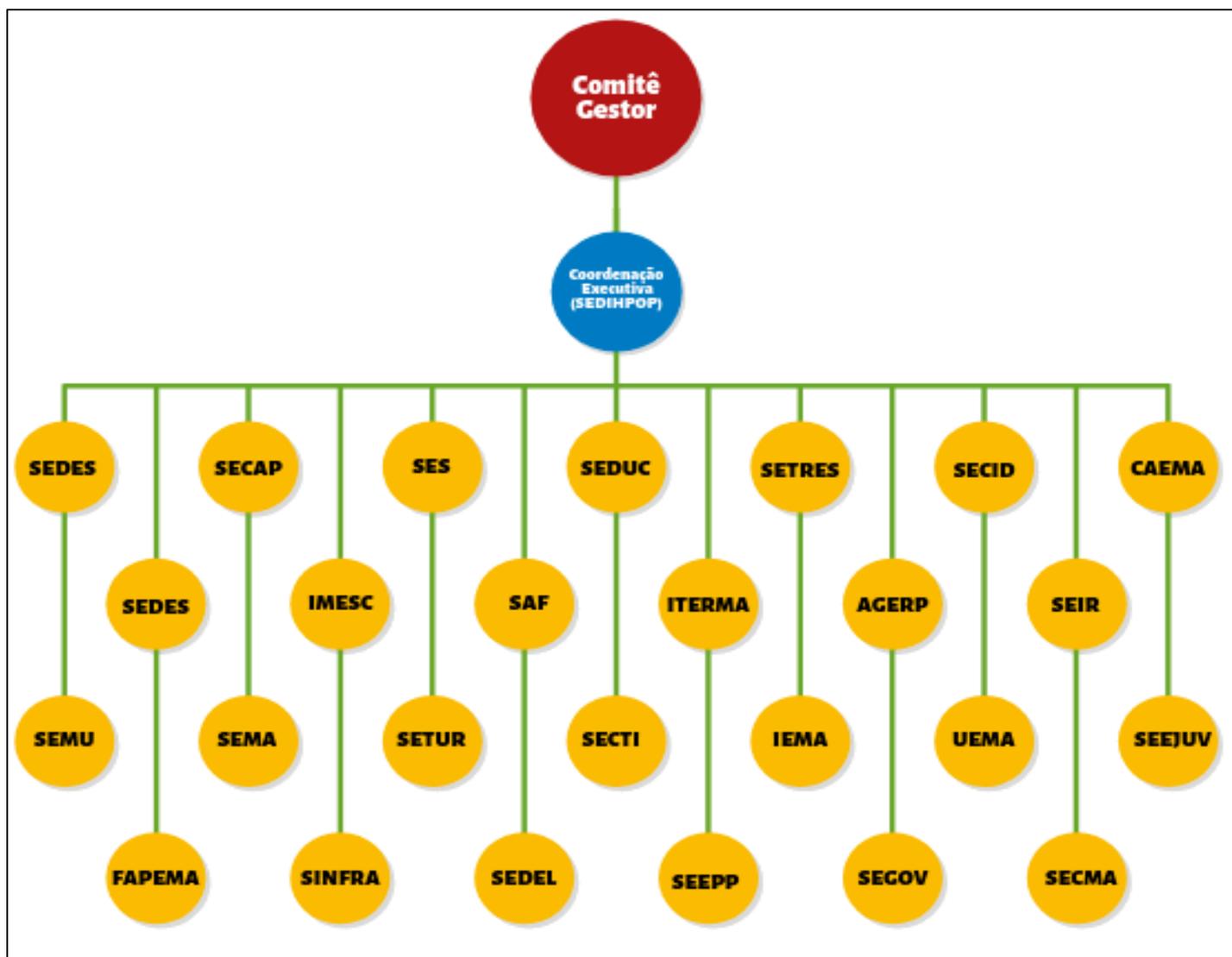
ANEXO 2 – RECORTE TERRITORIAL E GOVERNANÇA DO PLANO MAIS IDH

Figura 5 – Localização dos Municípios do Plano Mais IDH



Fonte: IMESC

Figura 7 – Estrutura de Governança do Plano Mais IDH



Fonte: Portal Online MAIS IDH