

# Arranjos e capacidades institucionais: uma análise longitudinal do Plano Mais IDH

Alexandre Handfas      Camila Mata Machado Soares  
Rafaela Thomaz Vieira

*Working Paper* - Projeto Conexão Local 2020

## Resumo

As políticas públicas inseridas em contextos de democracia liberal e pluralista são caracterizadas pelo elevado número de atores e interesses envolvidos em sua formulação, implementação e avaliação. Por isso, a literatura considera que os arranjos institucionais destas políticas são complexos. Estes arranjos, que também se caracterizam por um acentuado teor federativo e por um caráter distintivamente intersetorial, se tornaram cada vez mais comuns no Brasil após a promulgação da Constituição Federal de 1988, principalmente na área das políticas sociais. Este trabalho analisa o arranjo institucional do Plano Mais IDH, política pública maranhense de nível estadual, que se insere neste contexto democrático e pluralista. Em uma perspectiva longitudinal, foram identificadas mudanças no funcionamento prático do arranjo desta política ao longo dos dois mandatos do governador Flávio Dino e alguns elementos que, potencialmente, podem explicar tais alterações. Além disso, identificou-se indícios do fortalecimento das capacidades institucionais estaduais a partir da implementação da política estudada.

## Introdução

O Estado do Maranhão é um dos estados mais pobres do Brasil. Em 2017, seu IDH era de 0,687, o segundo menor do país (IPEA, 2019). Para lidar com esse cenário, em 2015, o governo estadual lançou o Plano Mais IDH, projeto que tinha como objetivo desenvolver os 30 municípios maranhenses mais vulneráveis de acordo com o Índice de Desenvolvimento Humano.

A relevância do estudo do Plano Mais IDH, proposto no presente trabalho, parte de dois elementos principais. Em primeiro lugar, o Plano Mais IDH é central na atual gestão do governo estadual do Maranhão. Tendo sua origem ainda na campanha eleitoral do governador Flávio Dino, em 2014, o Plano foi formalmente iniciado com o primeiro decreto da nova gestão, publicado em 02 de janeiro de 2015. Evidencia-se, portanto, a inclusão do enfrentamento à pobreza e desigualdade social na agenda político-administrativa do Estado, tratando ambos enquanto problemas públicos de responsabilidade do governo estadual.

Em segundo lugar, o desafio enfrentado pelo Maranhão é similar ao de outros estados do Brasil. A necessidade de enfrentar a extrema pobreza e as desigualdades internas aos estados está presente em todo o país. Dessa forma, entendemos que as descobertas da presente pesquisa possuem alta relevância para o desenvolvimento de políticas de enfrentamento à pobreza e desigualdade no âmbito nacional.

Partindo da literatura que indica a relevância de analisar os arranjos institucionais, e entendendo estes como responsáveis por dotar o governo de capacidades para implementar políticas públicas, o presente trabalho busca identificar o arranjo institucional que estrutura o Plano Mais IDH e compreender seus impactos na política. Ademais, também a partir da literatura sobre capacidades institucionais, discute se, e de que forma, os arranjos institucionais impactam o fortalecimento de capacidades do estado do Maranhão.

O trabalho está dividido em oito seções, a partir desta introdução. A primeira delas contextualiza as políticas sociais no contexto brasileiro, com destaque para o histórico das políticas de assistência social no país. A segunda e terceira seções introduzem a literatura especializada em arranjos institucionais e capacidades, respectivamente. A quarta seção apresenta a metodologia adotada e, na sequência, a quinta seção descreve o objeto desse trabalho, o Plano Mais IDH. A sexta e a sétima seções identificam e analisam tanto os arranjos institucionais que deram suporte ao Plano Mais IDH, quanto as capacidades por eles desenvolvidas. Por fim, a oitava seção apresenta as considerações finais.

## 1 Políticas sociais no contexto federativo brasileiro: novos arranjos e novas capacidades

Dentro do campo da administração pública, a assistência social é vista pela literatura especializada como uma área com histórico de alta fragmentação e descontinuação, englobando múltiplos atores, muitas vezes descoordenados, em sua implementação (SPOSATI, 2007). Apesar de uma série de avanços, com destaque para a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) de 1993, a institucionalização da Assistência Social é precária se comparada às áreas da saúde e educação pós-Constituição Federal de 1988.

Assim como para as políticas sociais de um modo geral, a Constituição Federal de 1988 representa um importantíssimo marco na trajetória da assistência social no Brasil. Em primeiro lugar, o caráter cidadão da Constituição teve papel central na garantia de direitos da população brasileira e no reconhecimento da assistência social como política de estado integrante da seguridade social, afastada da lógica assistencialista que a caracterizou em boa parte dos séculos XIX e XX no Brasil (SPOSATI, 2007). Para Vaitsman et al. (2009), a Constituição Federal de 1988 permitiu "a criação de bases institucionais e organizacionais para a incorporação dos segmentos sociais mais pobres e vulneráveis a um sistema de proteção, em que benefício assistencial não significa assistencialismo, mas direito" (VAITSMAN et al, 2009, p. 739).

Uma segunda característica, advinda também dos arranjos construídos no contexto da Constituição Federal de 1988, é o forte caráter descentralizado da assistência social. Descentralizar as políticas sociais era elemento central do projeto de redemocratização e de superação do legado centralizador do regime militar. Diante desse cenário, parcela significativa da responsabilidade pela implementação e gestão de políticas públicas estratégicas foram atribuídas aos entes subnacionais. Bichir (2011) argumenta que, no caso específico da provisão de serviços sociais, "a descentralização significou quase sempre a municipalização, sendo que estados ficaram sem atribuições claras" (BICHIR, 2011, p.55)). Importante des-

tacar que o Plano Mais IDH, discutido nesse trabalho, vai na contramão desse movimento, uma vez que coloca o estado, e não os municípios, no centro da implementação de uma política social.

A construção de uma assistência social menos fragmentada passa pela compreensão aprofundada das estruturas e dos arranjos, formais e informais, que se estabelecem em torno das políticas sociais. Mais do que isso, passa também pela contextualização da inserção destes arranjos na complexa estrutura federativa brasileira. Como argumentam Franzese e Abrucio (2009), "o impacto do federalismo vai além das macroestruturas políticas. Ele é igualmente relevante para o funcionamento das políticas públicas"(FRANZESE, ABRUCIO, 2009, p.26). Diante disso, este trabalho deverá contribuir para a compreensão mais geral do Estado atual da implementação de políticas sociais no Brasil, focando em um caso específico, de uma política social, implementada a nível municipal com coordenação e formulação estadual, a partir da análise de seu arranjo institucional e das capacidades, geradas e fortalecidas, no processo.

## 2 Arranjos institucionais e o estudo de políticas públicas no Brasil contemporâneo

A análise dos arranjos institucionais no Brasil tornou-se particularmente relevante no campo de políticas públicas a partir dos governos de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, quando o Estado brasileiro voltou a desempenhar papel protagonista no processo de desenvolvimento social e econômico do país. O fato deste novo ativismo estatal estar inserido em um contexto de democracia pluralista, e não em um regime autoritário, como foi no caso do desenvolvimentismo dos anos 1970, apresenta uma série de implicações para todo o processo de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas.

Nas democracias liberais contemporâneas, organizam-se, em torno de cada política, interesses distintos, que são expressos por diferentes atores, como burocracias públicas de diferentes níveis de governo, parlamentares, sociedade civil, órgãos de controle etc. A influência e a participação destes atores em cada uma das políticas dependem de uma série de variáveis, como o poder e os recursos que cada um deles possui. Para Gomide e Pires (2014), a participação desta pluralidade de atores na formulação e implementação das políticas públicas faz com que seus arranjos se tornem mais complexos, demandando uma análise ainda mais detida. Assim, os arranjos institucionais, que para estes autores são o conjunto de regras que balizam a coordenação de atores e interesses na implementação de uma política pública, tornam-se centrais para a compreensão da efetividade de uma política pública e dos problemas envolvidos em sua implementação.

Lotta e Vaz (2015) qualificam de complexos estes novos arranjos institucionais inseridos em contextos democráticos e plurais, dado o alto número e heterogeneidade de atores envolvidos. Os autores apontam para o surgimento de arranjos institucionais complexos e inovadores por aprimorarem as relações federativas envolvidas na execução das políticas públicas e articularem diferentes setores das estruturas governamentais, promovendo a intersetorialidade, criando espaços de participação social e estabelecendo vínculos mais produtivos e inteligentes com as organizações da sociedade civil. (COSTA, BRONZO 2012).

Ainda, para Pires e Gomide (2014), os arranjos institucionais de políticas públicas dotam o governo de capacidades para implementar estas mesmas políticas. Em um contexto

democrático, em que a implementação bem sucedida depende da articulação de uma miríade de atores e interesses diversos, os arranjos institucionais que se caracterizam pela criação de espaços de discussão, pactuação e criação de confiança mútua, por exemplo, dotarão o estado de capacidade para coordenar todos estes interesses em uma implantação minimamente harmônica da política pública (PIRES, GOMIDE, 2014). Deste modo, os arranjos institucionais produzem impacto direto na habilidade governamental de produção de políticas públicas.

### 3 Capacidades e seu papel na compreensão das políticas públicas

Para além de analisar os arranjos institucionais do Plano Mais IDH, esse trabalho analisa também os efeitos da produção e implementação dessa política, utilizando para tal o conceito de capacidades. É comum o uso do termo “capacidades estatais” na literatura de Ciências Sociais, mas não há consenso claro quanto ao seu significado (CINGOLANI, 2013). Concorde-se, porém, que a literatura que estuda capacidades estatais pode ser "amplamente caracterizada por uma preocupação com as habilidades e competências do Estado de estabelecer seus objetivos e realizá-los" (PIRES, GOMIDE, 2016).

No estudo do caso brasileiro, Gomide e Pires (2014, 2016) defendem que, ao se analisar capacidades estatais, deve-se considerar suas duas dimensões: técnico-administrativa e político-relacional. Os autores investigam três aspectos em cada uma das dimensões. Em relação às capacidades técnico-administrativas, os autores observam:

- Presença de burocracias governamentais profissionalizadas ;
- Funcionamento de mecanismos de coordenação intragovernamental e
- Existência de procedimentos de monitoramento da implementação.

Já em relação às capacidades políticas-relacionais, os autores analisam

- Interações institucionalizadas entre atores burocráticos e agentes políticos (parlamentares de diversos partidos);
- A existência e o funcionamento de mecanismos de participação social (como conselhos e audiências públicas) e
- A presença da fiscalização de agências de controle.

Considerando, entretanto, o forte caráter territorial e o elevado número de atores estatais e não estatais envolvidos na implementação do Plano Mais IDH, para o desenvolvimento desse trabalho, foi necessário ir além do conceito de capacidades estatais e analisar as capacidades institucionais, foco da próxima sub-seção. As capacidades institucionais consideram a ampla gama de instituições ao redor do território sob análise, entendendo que organizações para além do setor público são também atores de transformação de uma realidade.

#### 3.1 Capacidades institucionais

O conceito de capacidades institucionais tem sua origem no final dos anos 1980 e início dos 1990 e sua definição mais comum explica o fortalecimento de capacidades por meio

da aquisição de recursos, sejam eles financeiros ou humanos, e sua integração de modo a produzir mudanças nas instituições e organizações (LANGAAS, ODECK, BJORVIG 2010). Um segundo elemento na definição do conceito é a ampla inclusão de atores, o que, por sua vez, parte de uma visão que não considera apenas o Estado como um ator capaz transformar um território (FGVces; IFC, 2018). Assim como no caso da caracterização dos arranjos como complexos (LOTTA, VAZ 2015), as capacidades institucionais se inserem também nesse contexto democrático, plural e heterogêneo, fazendo-se necessário englobar atores para além do âmbito estatal. Contudo, uma definição mais detalhada de capacidades institucionais e a melhor forma de aplicar na prática este conceito ainda são pouco consensuais na literatura.

Apesar da multiplicidade de definições e estratégias, para Langaas, Odeck e Bjørvig (2010), as iniciativas pautadas no fortalecimento de capacidades institucionais podem ser classificadas a partir de quatro grandes estratégias. A primeira entende que a falta de recursos materiais e financeiros são a origem das baixas capacidades e propõe maiores investimentos como solução. Contudo, Langaas, Odeck e Bjørvig (2010) observam a baixa eficiência de tal solução, ao passo que não endereça desafios imateriais necessários para transformações a longo prazo. A segunda estratégia é a melhoria das competências técnicas das instituições, a qual possui como principal desafio a garantia da aderência dos conhecimentos fornecidos na instituição. A terceira entende que o fortalecimento das capacidades passa pela definição de objetivos e metas claras e estratégicas.

O desafio, no entanto, consiste em garantir que tais objetivos sejam aderentes à cultura organizacional presente em determinada localidade. Por fim, a quarta e última estratégia compreende os desafios do fortalecimento de capacidades a partir de noção de rede. Nessa abordagem, o trabalho conjunto entre grandes atores é determinante para a realização de políticas públicas e por isso a capacidade de dialogar de forma eficaz deve ser prioridade. Das quatro estratégias mencionadas, Langaas, Odeck e Bjørvig (2010) consideram essa a mais complexa, ao passo que exige a coordenação entre organizações e indivíduos.

Os estudos empíricos mais recentes sobre capacidades institucionais contribuíram significativamente para uma definição mais precisa deste conceito ao dar luz para elementos essenciais na avaliação do fortalecimento de capacidades. Destes novos insumos, dois serão abordados a seguir: fortalecimento vs. Construção e tangível vs. intangível.

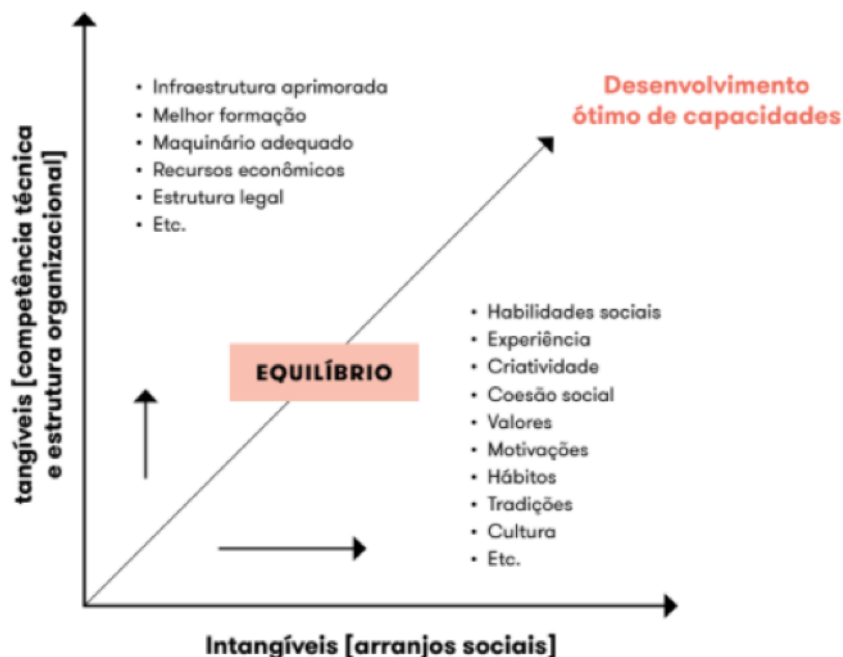
### 3.1.1 Fortalecimento vs. construção

O primeiro elemento é a escolha do termo "fortalecimento" ao invés de "construção" de capacidades, o que resulta da premissa de que os territórios já possuem capacidades, sejam elas mais ou menos desenvolvidas, e o objetivo é fortalece-las e não cria-las. Por consequência, as estratégias de atuação precisam considerar o histórico e características locais para melhor endereçar os desafios, evitando abordagens ingênuas - e até prejudiciais - para o território. Nesse sentido, a produção acadêmica converge em relação à importância da dimensão de territorialidade na construção de estratégias efetivas que sejam capazes de produzir um desenvolvimento sustentável a longo prazo (FGVces; IFC, 2018).

### 3.1.2 Tangível vs. intangível

Os estudos sobre capacidades permitiram a transição do foco em recursos materiais e financeiros para a concepção da importância de dimensões imateriais que se mostraram determinantes para a sustentabilidade das medidas adotadas, como a cultura organizacional, por exemplo. Deste modo, o fortalecimento das capacidades deveria ser sempre pensado a

Figura 1 – Equilíbrio entre elementos tangíveis e intangíveis no fortalecimento de capacidades institucionais



Fonte: Retirado de FGVces; IFC (2018, p. 108). Traduzido com base em Langaas, Odeck e Bjørvig, 2007, p. 3

partir de dois eixos: tangível e intangível. Os fatores tangíveis são competências técnicas e elementos do sistema organizacional, como infraestrutura, regulação e normatização, aprimoramento de capacitações, entre outros. A viabilização de tais elementos tende a ser feita a partir do aporte de recursos econômicos (FGVces; IFC, 2018).

Em contraposição, os fatores intangíveis são competências socioemocionais, hábitos, valores e culturas organizacionais, usualmente caracterizados como soft capabilities. Para muitos, esses elementos são centrais para o aprendizado e adaptabilidade de quaisquer estruturas e sociedades. Segundo Langaas, Odeck, e Bjørvig (2010), os fatores intangíveis são essenciais por serem os principais responsáveis pela forma com que as sociedades decidirão como usar os demais recursos disponíveis,, os tangíveis.

Nesse sentido, o fortalecimento das capacidades institucionais demanda um equilíbrio entre elementos tangíveis e intangíveis, com o objetivo de proporcionar investimentos materiais e imateriais capazes de promover resultados perenes e sustentáveis.

É muito complexo mensurar de forma minimamente precisa os fatores tangíveis; no entanto, a baixa preocupação com o seu fortalecimento gera grandes gargalos em inúmeras políticas públicas. De pouco adianta, por exemplo, o investimento em cursos e oficinas se seus participantes não estiverem convencidos do valor daquele espaço e aprendizado (FGVces; IFC, 2018). Para Langaas, Odeck e Bjørvig (2010), o investimento em somente um dos eixos da figura 1 é determinante para o fracasso de iniciativas que visam ao fortalecimento de capacidades institucionais e é o equilíbrio dos dois eixos que pode levar ao desenvolvimento ideal das capacidades.

## 4 Metodologia

A literatura que compõem a base teórica deste trabalho indica claramente que a compreensão do funcionamento de uma política pública e a avaliação dos resultados alcançados passa necessariamente por uma análise precisa dos arranjos institucionais que as sustentam. Sua observação cuidadosa auxilia a compreensão das dinâmicas organizacionais e de poder que se estabelecem no funcionamento de uma política e a avaliação das capacidades políticas e administrativas vinculadas aos arranjos.

Tendo como premissa a ideia de que, a análise dos arranjos institucionais é essencial para o estudo de políticas públicas, a proposta deste trabalho é identificar o arranjo institucional que estrutura o Plano Mais IDH, um programa do governo do Estado do Maranhão. Mais do que descrevê-lo, também buscamos, através de uma perspectiva longitudinal, identificar as mudanças que ocorreram em seu arranjo institucional ao longo de seus cinco anos de vigência, tanto do ponto de vista de seu funcionamento prático como da perspectiva de sua estrutura formal. Além disso, também faz parte do escopo desta pesquisa a análise das capacidades, tanto estatais como institucionais, que foram desenvolvidas e fortalecidas no decorrer dos anos de vigência do Mais IDH e que se vinculam à consolidação de seu arranjo institucional.

As intenções acima elencadas podem ser traduzidas nas seguintes perguntas de pesquisa: *Qual é o arranjo institucional que estrutura o funcionamento do Plano Mais IDH, política pública do governo do Estado do Maranhão? Houve mudanças neste arranjo institucional ao longo dos seus cinco anos de vigência? Quais as capacidades institucionais que foram fortalecidas pelo arranjo institucional do Plano Mais IDH?*

Esse trabalho tinha uma hipótese central que foi testada no decorrer do trabalho:

- O arranjo institucional do Plano Mais IDH fortaleceu e desenvolveu as capacidades estatais e institucionais do governo maranhense que potencializaram a atuação do estado no combate à pobreza
  - Os efeitos do Plano Mais IDH no Maranhão quanto à geração de capacidades foram fortemente heterogêneos, tanto entre os municípios quanto entre as diferentes secretárias.

Para testar essa hipótese, esse trabalho envolveu uma descrição detalhada do arranjo institucional do Plano, os atores e os mecanismos que o compõe e sua evolução nos últimos cinco anos. Na sequência, foi possível, então, analisar o possível desenvolvimento e fortalecimento das capacidades. Este trabalho adota uma abordagem metodológica qualitativa. Como se trata da análise de um caso de política pública, a metodologia qualitativa é a mais adequada, pois permite o aprofundamento necessário à identificação e descrição do arranjo institucional do Plano Mais IDH, além da investigação das capacidades estatais desenvolvidas. Assim, este trabalho foi realizado através de análise de documentos relacionados ao Plano Mais IDH (leis, resoluções, decretos, atas de reunião etc.) e de entrevistas com atores relevantes para a política.

Em relação aos documentos, foram analisados os dois Planos Plurianuais (PPA) que estiveram em vigência no mandato do governador Flávio Dino, as respectivas Leis Orçamentárias Anuais (LOA), o Caderno de Projetos do Mais IDH, os Relatórios de Gestão anuais do Plano e as apresentações de slides que conduziram as reuniões dos Comitês Gestor e Executivo. Através de uma observação atenta desses documentos, buscou-se identificar

indícios de como funcionava e como funciona, na prática, o arranjo institucional da política analisada. Além da análise documental, foram feitas algumas entrevistas com os seguintes gestores maranhenses, vinculados direta ou indiretamente à política que é objeto deste trabalho. Foram entrevistados:

- o Secretário Adjunto de Promoção do IDH;
- o Secretário de Articulação das Políticas Públicas;
- pesquisadora especialista na temática.

Além desses três entrevistados, houve diversas tentativas de realizar entrevistas com outros gestores relevantes para a pesquisa, como o Secretário de Estado de Agricultura Familiar e a Secretária Adjunta de Assistência Social. No entanto, ainda não foram obtidos retornos destes e outros atores para a realização das entrevistas. Também não foi possível realizar trabalho in loco por conta das restrições no contexto da pandemia de Covid-19.

## 5 O Plano Mais IDH: novas formas de combate à pobreza

### 5.1 Contexto e descrição do programa

Entre os anos de 2010 e 2015, houve um importante crescimento da atividade econômica no estado do Maranhão, assim como na região nordeste como um todo. No caso maranhense, neste período de cinco anos, o aumento do Produto Interno Bruto foi de aproximadamente 70%, de 46 bilhões para 78 bilhões de reais (IMESC, 2019). Este importante avanço, no entanto, não foi acompanhado de um processo equivalente de desenvolvimento social e de diminuição da pobreza, já que o estado permaneceu como um dos mais vulneráveis no país em termos de qualidade de vida e de indicadores sociais básico. Foi a contradição do crescimento econômico com a estagnação do avanço social e a presença da extrema pobreza que motivou o governo maranhense, comandado por Flávio Dino, a lançar em 2015 o Plano Mais IDH<sup>1</sup>

O principal objetivo do programa é o desenvolvimento humano das populações mais vulneráveis do Estado e que vivem nos trinta municípios maranhenses com os piores resultados no IDH. Assim, o plano consiste na implementação articulada de uma série de políticas sociais consideradas essenciais para a promoção do desenvolvimento nos territórios que são objeto das intervenções públicas. Deste modo, o Mais IDH busca reduzir a extrema pobreza e as desigualdades sociais no meio urbano e rural através de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável.

O programa tem como diretrizes a integração das políticas públicas baseada no planejamento territorial, a ampliação da participação popular na gestão das políticas, ampliação da oferta dos programas básicos de cidadania, inclusão e integração produtiva das populações pobres e segmentos vulneráveis, sempre levando em consideração as especificidades de cada um destes grupos, e a valorização da diversidade social, cultural e econômica entre as diferentes regiões e suas populações (MAIS IDH, 2015). As ações que estão no escopo do Mais IDH estruturam-se em seis eixos diferentes que correspondem a alguns dos objetivos do desenvolvimento sustentável da ONU: educação; saúde e saneamento; infraestrutura, trabalho e renda; gestão, cidadania e participação popular; gênero, raça e juventude.

<sup>1</sup> Informação retirada de: <http://www.maisidh.ma.gov.br/o-plano/contextualizacao/>.



No que diz respeito às ações que compõem o plano, além das claras diferenças temáticas, estas possuem também características diversas em relação a sua duração e ao seu alcance. Algumas ações têm um caráter mais pontual e menos distribuído ao longo do tempo, assemelhando-se a mutirões. Um exemplo deste tipo de abordagem é o Projeto Mobilização pela Alfabetização, sob responsabilidade da Secretaria Adjunta de Ensino, que trata da aglutinação de esforços intensos e concentrados - de aproximadamente um ano - voltados à redução do índice de analfabetismo entre jovens, adultos e idosos. Esta ação, mesmo contando com a participação das secretarias municipais de educação, tem forte protagonismo do governo do estado do Maranhão e, em razão de sua natureza, apresenta um baixo dispêndio de recursos.

Outras ações do Plano Mais IDH são mais perenes, contínuas e não pontuais, como é o caso da Força Estadual da Saúde, política pública de fortalecimento da atenção básica à saúde no estado, em cumprimento às diretrizes do Ministério da Saúde. Esta ação envolve recursos mais vultosos e de tipo permanente, como a contratação de médicos, enfermeiros, agentes de saúde, dentre outros. Trata-se de uma ação, portanto, de uma ação do Mais IDH que tem um maior alcance e um caráter permanente, além de contar com a participação mais ativa dos municípios na função de execução na ponta das iniciativas de medicina preventiva.

## 5.2 O arranjo institucional

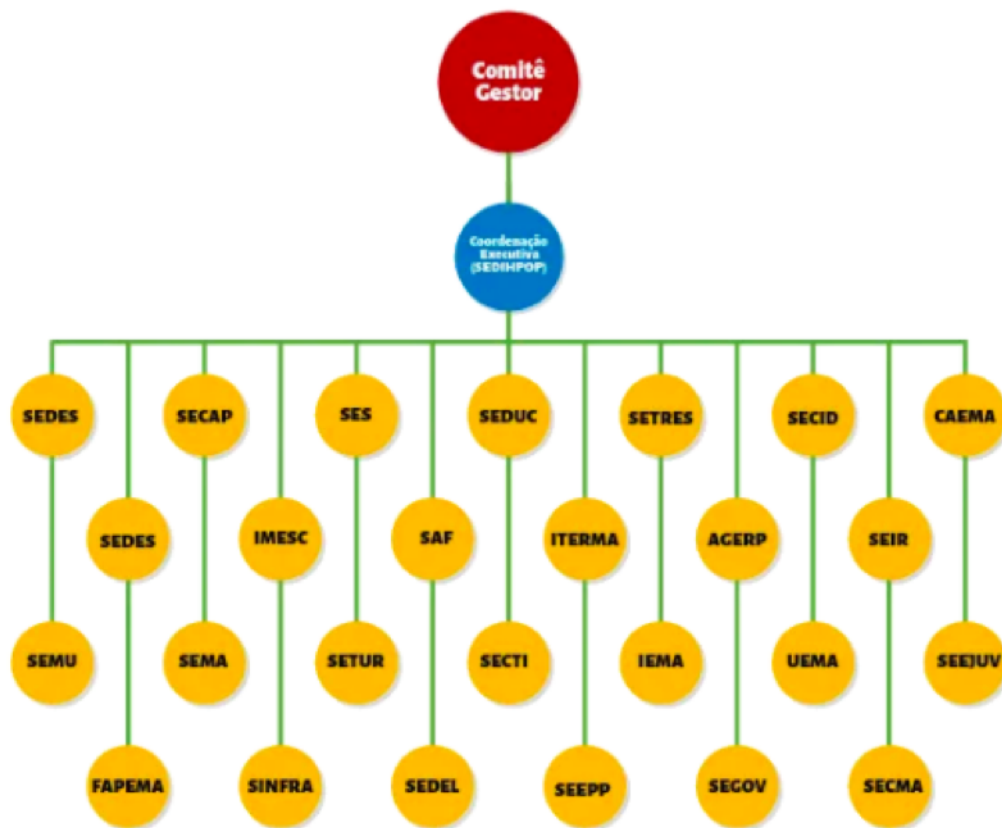
### 5.2.1 Organograma

A gestão do Plano Mais IDH ocorre em três instâncias. A primeira delas é a instância máxima de deliberação do programa, o Comitê Gestor, formado por representantes dos órgãos envolvidos na implementação das ações - em sua maioria secretarias estaduais - e presidido pelo governador. Este, no exercício da presidência do Comitê, pode convocar um ou outro órgão que não é membro permanente para participar de reuniões específicas, mas a composição oficial é aquela definida por decreto, vigente desde a criação do Plano Mais IDH e ilustrado na Figura 1. A tarefa do Comitê Gestor é a de discutir, propor, deliberar, validar e monitorar programas e estratégias no âmbito do Mais IDH e é a responsável pela tomada das decisões finais sobre o programa e suas ações com base nos insumos técnicos fornecidos pela Secretaria Adjunta de Promoção do IDH (SAPIDH).

A segunda dimensão é a do Comitê Executivo, que reúne todos os técnicos do governo envolvidos na coordenação das ações que compõem o plano, e cuja coordenação executiva está a cargo da Secretaria Adjunta de Promoção do IDH, vinculada à Secretaria de Direitos Humanos e Participação Popular. Esse comitê tem como responsabilidade garantir a articulação entre as ações implementadas e também garantir um espaço de reflexão e debate entre as equipes envolvidas.

Já os Comitês Municipais, terceira e última instância, estão presentes em cada um dos trinta municípios atendidos pela política. Esses comitês são espaços de participação e de controle social que tem como responsabilidade acompanhar, monitorar e fiscalizar as ações do Estado. Funcionam no formato de fórum e sua composição é paritária entre membros eleitos do poder público municipal - executivo, legislativo e judiciário - e da sociedade civil local.

Figura 2 – Gestão do Plano Mais IDH



Fonte: Disponível em: <<http://www.maisidh.ma.gov.br/o-plano/comites-equipres/>> Acesso em novembro de 2020.

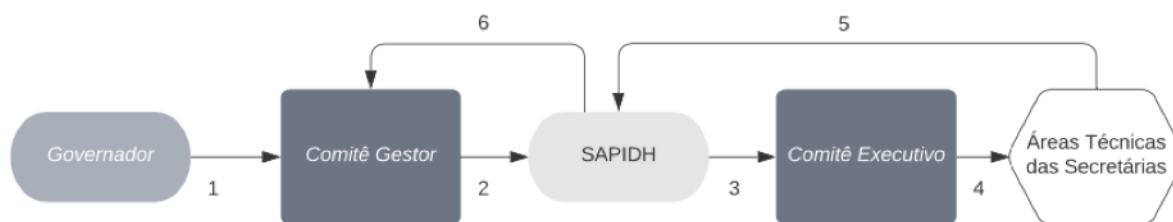
### 5.3 Fluxos

A leitura e análise dos documentos institucionais e as entrevistas com atores-chave da política evidenciaram que o Plano Mais IDH passou por duas grandes fases, marcadas por diferentes níveis orçamentários e diferentes níveis de apoio do governo federal, que afetaram tanto a quantidade de projetos implementados, quanto o ritmo de implementação destes. A primeira fase corresponde aos dois primeiros anos do primeiro mandato de Flávio Dino - 2015 e 2016. A partir de 2017, o cenário, a nível federal, começa a se modificar e com isso, inicia-se a transição para a segunda fase do Plano Mais IDH, que se consolida ao longo 2018 e se define de fato com o início do segundo mandato de Flávio Dino, em 2019. Essas duas fases produziram efeitos significativos sobre o arranjo institucional do Plano Mais IDH. Apesar das instâncias e órgãos que participavam deste arranjo no primeiro momento terem permanecido os mesmos, e a sua estrutura formal ter permanecido intocada, houve mudanças muito relevantes no funcionamento prático do arranjo institucional do programa - descrito, nesta seção, através de fluxos de tomada de decisão. Os elementos explicativos e os efeitos dessas transformações serão discutidos de forma mais detida na última parte dessa seção. Primeiramente, serão descritos os arranjos destas duas fases e os fluxos de tomada de decisão. Com o objetivo de se alcançar uma melhor compreensão e mais fácil visualização, o funcionamento prático do arranjo será apresentado em um fluxo

e a descrição será estruturada a partir da Secretaria Adjunta e dos três comitês principais que estão no centro do programa.

### 5.3.1 Primeira Fase: 2015-2017

Figura 3 – Fluxo de Tomada de Decisão na Primeira Fase



Fonte: Elaboração Própria.

#### 5.3.1.1 A Secretaria Adjunta de Promoção do IDH (SAPIDH)

A Secretaria Adjunta de Promoção do IDH (SAPIDH), que pertence à Secretaria de Direitos Humanos e Participação Popular (SEDIHPOP), é a responsável pela articulação entre as gestões municipais e o governo estadual, entre a sociedade civil e o governo do estado e entre os representantes locais da sociedade civil e do poder público em questões de interesse divergente.

No início do primeiro mandato do governador Flávio Dino, a SAPIDH coordenou o grupo de trabalho que elaborou os projetos que vieram a compor o programa. A equipe da secretaria atuava como uma assessoria especial do governador para a elaboração dos projetos do Plano Mais IDH. Na prática, as áreas técnicas das secretárias finalísticas enviaram os seus projetos para a SAPIDH, após edital do governador, que ajudava a formatá-los até a sua versão final. Antes do projeto chegar ao governador para a sua validação, a proposta sempre passava pelo filtro da equipe da Secretaria Adjunta, que poderia validá-la, sugerir correções ou mudanças ou até mesmo recusá-la. A Secretária Adjunta analisava os projetos com base nos diagnósticos dos municípios participantes, feitos sob a coordenação do Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos (IMESC), com base nos objetivos e diretrizes do Plano Mais IDH.

Além disso, a SAPIDH também tinha a responsabilidade de fazer o acompanhamento, monitoramento e avaliação das ações do plano, de modo que os relatórios por eles produzidos servissem de insumo para uma tomada de decisão mais informada por parte do governador sobre o rumo de cada política pública. O Secretário Adjunto de Promoção do Mais IDH caracterizou, em entrevista, o papel da SAPIDH como central: “era como se fossemos o núcleo estratégico do governo, naquela ocasião, para auxiliar o governador, como presidente do comitê gestor, na tomada de decisões sobre o Mais IDH”.

A SAPIDH era responsável pela coordenação das visitas dos prefeitos à sede do governo estadual para as rodadas de apresentação das demandas de seus municípios em diferentes secretarias e órgãos de Estado. Isto é feito pela SEDIHPOP e é o papel da

Secretaria Adjunta preparar toda a articulação anterior às audiências com o governador solicitadas pelos prefeitos.

Além destas atividades, a SAPIDH promovia encontros semestrais com as coordenações dos comitês municipais, nos quais eram realizadas capacitações e formações sobre dinâmicas de participação popular, controle social, monitoramento e avaliação de políticas públicas. Complementarmente, também utilizavam estas visitas para coletar as demandas que estes comitês apresentavam e para coletar atualizações dos status de implementação das ações do Plano Mais IDH. Paralelamente, iam quatro vezes por ano aos municípios (somente na agenda de monitoramento e avaliação), quando faziam um levantamento dos projetos do “Mais IDH” naquela cidade e realizavam a visita “in loco” de todas estas ações. Os relatórios destes acompanhamentos, que podiam ser quadrimestrais ou semestrais, eram levados para as reuniões do Comitê Gestor ou diretamente para o governador, a depender de sua solicitação - como representado pela seta 6.

#### 5.3.1.2 O Comitê Gestor

Ordinariamente, as reuniões do Comitê Gestor ocorriam a cada três meses. No entanto, a critério do governador, as reuniões poderiam ser convocadas extraordinariamente. As pautas das reuniões eram definidas pelo governador - processo representado pela seta 1 na Figura 2 - e por sua equipe técnica pessoal, de modo que, aproximadamente uma semana antes de sua realização, os relatórios e o conteúdo da pauta eram solicitados à SAPIDH - que os enviava, como representado pela seta 6. Dois dias antes da reunião, o governador revisava os documentos enviados pela Secretaria Adjunta e, se necessário, solicitava correções.

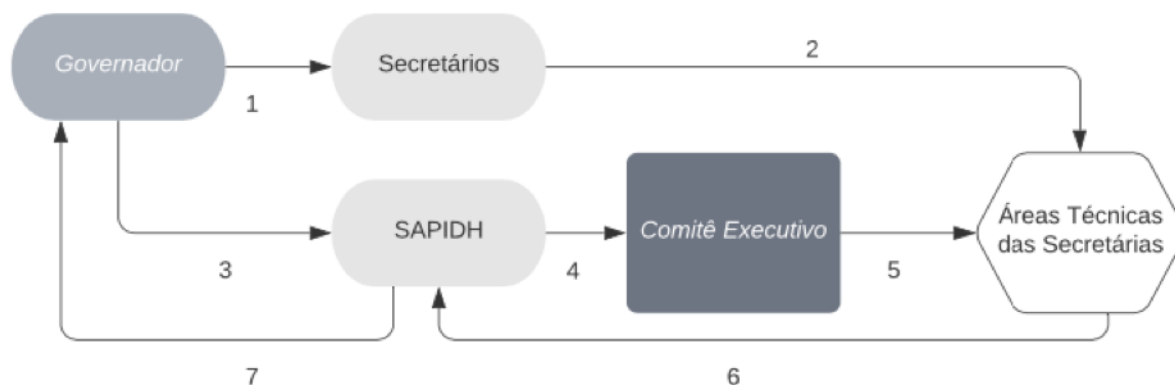
#### 5.3.1.3 O Comitê Executivo

Nesta primeira fase, as reuniões do Comitê Executivo aconteciam logo após as reuniões do Comitê Gestor, convocadas pelo governador. Este foi o timing escolhido pela SAPIDH para que as deliberações realizadas pelo Comitê Gestor pudessem ser repassadas de forma rápida e completa para as áreas técnicas das diferentes secretarias de estado - atividade indicada pela seta 3 na Figura 2. As reuniões do Comitê Executivo eram praticamente mensais, dado o grande número de ações do Plano Mais IDH - no primeiro ano, 23 ações; em 2017, já estavam em praticamente 40 ações simultâneas.

Nessas reuniões do Comitê Executivo, além dos coordenadores técnicos de todas as ações que compunham o Plano Mais IDH, mais alguns atores estratégicos de governo, como a Secretaria de Comunicação e Assuntos Políticos, Secretaria de Planejamento e Orçamento e a Assessoria Especial do Governador eram convidados a participar. A presença desses atores era importante, de acordo com o Secretário Adjunto, para que tivessem uma visão mais holística sobre a situação governamental. Além de repassarem os direcionamentos do Comitê Gestor para as equipes técnicas, aproveitavam as reuniões para fazer uma atualização geral do Plano Mais IDH no estado e para coordenar e harmonizar os cronogramas de execução das diferentes ações que estavam ocorrendo simultaneamente ou sucessivamente. Posteriormente, as decisões do comitê sobre as ações eram operacionalizadas pelas áreas técnicas - esse processo está representado pela seta 4.

Além das reuniões regulares, também ocorriam reuniões extraordinárias, que eram convocadas como resposta a eventos inesperados, como alagamentos e outros desastres

Figura 4 – Fluxo de Tomada de Decisão na Segunda Fase



Fonte: Elaboração Própria.

naturais. Estas reuniões eram utilizadas para o planejamento de ações conjuntas. No entanto, a maioria das reuniões era agendada e programada com antecedência.

### 5.3.2 Segunda Fase: 2018-Atual

#### 5.3.2.1 Secretaria Adjunta de Promoção do IDH (SAPIDH)

A SAPIDH manteve suas funções de assessoria especial ao governador quanto à implementação do Plano Mais IDH, assim como suas atividades de monitoramento e avaliação do Programa - representadas pela seta 6 da Figura 3. Em relação ao monitoramento, em particular, cabe destacar que as visitas de acompanhamento continuaram a ser realizadas em 2019, dando origem a relatórios de acompanhamento - que são encaminhados para o governador, como representada pela seta 7. Foram apenas paralisadas em 2020 por conta da pandemia do Covid-19. Durante a pandemia, a SAPIDH manteve contato com os municípios à distância e também realizou um monitoramento próximo da evolução da doença nesses locais.

Para o secretário adjunto, nessa segunda fase, a SAPIDH perdeu protagonismo e assumiu um papel de coordenação protocolar do Plano. Novos projetos não foram desenvolvidos nesse período e portanto, a SAPIDH não atuou, como anteriormente, na formulação de novas ações. Para além disso, com a mudança no Comitê Gestor - discutida a seguir -, a SAPIDH passou apenas a realizar os encaminhamentos das decisões do governador com os Secretários responsáveis, não participando mais dessa articulação.

#### 5.3.2.2 Comitê Executivo

Nessa segunda fase, não houve modificações quanto aos atores que compunham o Comitê, mas houve uma mudança na frequência de suas reuniões, que se tornaram trimestrais. No ano de 2020, com a pandemia do Covid-19, essas reuniões focaram no acompanhamento do avanço da doença nos municípios participantes e no acompanhamento das consequências da pandemia para essas populações.

A mudança na frequência das reuniões foi consequência de uma modificação no papel desse Comitê. Para o Secretário Adjunto de Promoção do IDH, o comitê executivo teve seu papel decisório reduzido nessa segunda fase, pois as decisões passaram a ser mais centralizadas no próprio governador - como ilustrado na Figura 3.

### 5.3.2.3 Comitê Gestor

Assim como em relação ao Comitê Executivo, não houve modificação dos atores que compunham esse comitê, mas houve uma mudança substantiva quanto ao seu funcionamento. Em vez de reuniões colegiadas com todos os membros para alinhamento e tomada de decisão, o governador Flávio Dino assumiu a articulação diretamente com as diferentes secretarias envolvidas, tomando as decisões quanto ao andamento do Plano em reuniões bilaterais - como indicado na seta 1 da Figura 3. Em particular, durante o ano de 2020, não houve nenhuma reunião do Comitê Gestor.

Nesse novo modo de funcionar do Comitê Gestor, a SAPIDH, que antes organizava materiais, incluindo relatórios de acompanhamento, para as reuniões do Comitê Gestor, passou a elaborar materiais diretamente para o governador - atividade representada pela seta 7 - que os utiliza de insumos para a tomada de decisão, conjuntamente com os Secretários das áreas responsáveis. Após tais definições, o gabinete do governador realiza os alinhamentos necessários com a SAPIDH, que dá os devidos encaminhamentos às decisões tomadas, acionando o comitê executivo e seus membros - processos representados pelas setas 3 e 4. Essas modificações são consequência da centralização do poder de definição na mão do governador Flávio Dino na segunda fase do Plano Mais IDH.

### 5.3.3 Considerações

A descrição dessas duas fases torna claro que, em um primeiro momento, o arranjo institucional do Plano Mais IDH era caracterizado por um protagonismo muito grande da Secretaria Adjunta de Promoção do IDH. Ela coordenava o Comitê Executivo, o que, na prática, significava que chefiava as áreas técnicas responsáveis pela elaboração e implementação das ações do programa. Ao funcionar como uma espécie de assessoria técnica sênior do governador Flávio Dino, tinha controle considerável sobre o que chegava às suas mãos e ao Comitê Gestor, exercendo, portanto, uma função de gatekeeper - regulava a relação das secretarias com o governador no que dizia respeito ao Plano Mais IDH. Na segunda fase, a SAPIDH perdeu esse protagonismo. Para uma melhor caracterização da atuação da Secretaria Adjunta, resta saber qual a relação que se estabelecia entre as próprias áreas técnicas das secretarias finalísticas e os respectivos secretários em temas concernentes ao “Mais IDH”, pois esta relação pode ter atenuado o controle e o poder da SAPIDH.

O Comitê Gestor, por sua vez, detinha bastante poder político e decisório sobre as políticas do Mais IDH, principalmente o seu presidente, o governador Dino, que possuía a “palavra final” sobre as questões deliberadas. Na segunda fase, o poder foi ainda mais concentrado em Dino - a ausência de reuniões do Comitê Gestor e a realização de reuniões bilaterais com os Secretários é o maior sinal dessa concentração. Coube ao governador, nessa segunda fase, o alinhamento entre as diferentes secretarias que compõem o Plano Mais IDH.

Por fim, o Comitê Executivo manteve sua centralidade na implementação do plano, mas com poder decisório limitado em ambas as fases. Na segunda fase, com a modificação

no funcionamento do comitê gestor, o Comitê Executivo tornou-se o espaço de alinhamento entre as diferentes secretarias.

Essas modificações no funcionamento prático da gestão do Plano Mais IDH foram consequência - na visão do Secretário Adjunto - da redução do orçamento, e consequentemente, do número de projetos, do Plano. Isso, por sua vez, decorreu da diminuição dos repasses do governo federal: se na primeira fase do Plano Mais IDH, o estado contava com um governo federal que atuava de forma "sinérgica", nas palavras do Secretário, após a transição no governo federal em meados de 2016, esse cenário mudou radicalmente e os repasse de recursos diminuiu. Dada a redução do número de projetos, e, em especial, a inexistência de novas ações, a gestão dos projetos do Plano, por um lado, tornou-se muito mais burocrática - reduzindo a necessidade de muitos alinhamentos entre os diferentes atores - e por outro, muito estratégica - já que o orçamento restante precisava ser bem implementado. É nesse cenário que deve ser compreendido a centralização do poder decisório nas mãos do governador Flávio Dino.

Apesar dessa centralização ser adequada para a segunda fase, para o Secretário Adjunto, o funcionamento atual não poderia ser reproduzido na primeira fase, quando o alinhamento entre múltiplos atores era muito necessário e o Comitê Gestor tinha esse papel. Em um Plano marcado por um conjunto amplo de projetos e programas de pastas diferentes, o alinhamento é essencial para que sua implementação possa de fato ser intersetorial.

#### 5.3.4 Os Comitês Municipais

Os Comitês Municipais, apesar de representarem a terceira instância de gestão do Plano, não tiveram papel relevante na tomada de decisão e por isso, não estão presentes nos fluxos ilustrados na Figura 2 e 3. Esses Comitês tiveram seu poder esvaziado, o que, em grande medida, decorre da falta de parceria entre prefeitura e governo estadual na implementação das ações. No final das contas, serviam como fonte de consultas e informações para o governo estadual.

Originalmente, os Comitês Municipais foram pensados como um canal de diálogo com os municípios, dado que a visão inicial era a de que o Plano Mais IDH fosse uma parceria entre o governo do Estado e as prefeituras municipais. No entanto, de acordo com o Secretário Adjunto, as prefeituras se envolveram muito pouco com a execução das políticas e ações incluídas no programa. O objetivo era o de trazer as representações comunitárias já existentes em outros fóruns da cidade, como os conselhos municipais de saúde e educação, para o conselho do "Mais IDH". Por isso, definiram que a composição deste comitê seria paritária entre sociedade civil e prefeitura. Os Comitês Municipais foram pensados como base para a capacitação da sociedade em controle social e para a ampliação da comunicação estabelecida entre o governo estadual e o âmbito local, de modo que esta relação não se desse somente entre governos, mas entre administração pública estadual e sociedade civil. Além disso, também foram criados para que as devolutivas dos territórios sobre as ações implementadas não tivessem que passar necessariamente por agentes estaduais alocados no território, que poderiam apresentar algum tipo de viés nas avaliações.

Para o Secretário Adjunto de Promoção do IDH, esta era a forma do Estado saber o que de fato acontecia nos municípios e receber novas demandas de políticas públicas. Porém, de acordo com o Secretário, o recebimento de novas demandas não foi efetivo. Na realidade, somente contavam com os comitês municipais quando iam à campo ou quando a sociedade civil local demandava informações sobre a execução de alguma política. Nesses casos, era a SAPIDH que recebia a demanda de atualização e fazia a articulação do Comitê

com a respectiva secretaria responsável pela ação. O Secretário também destacou que a falta de recursos para novos projetos - que marcou a segunda fase do Plano - foi um agravante na deterioração da relação com os Comitês Municipais: quando os Comitês se encontravam organizados e poderiam fazer demandas de novas ações, não havia recursos para atendê-los.

## 6 O desenvolvimento e o fortalecimento de capacidades

Após a compreensão aprofundada do Plano Mais IDH, com destaque para as entrevistas feitas, constatou-se que a categorização entre o nível municipal e estadual é essencial para analisar as capacidades que foram, de alguma maneira, impactadas pela política pública em questão. A forma com que o Plano Mais IDH compartilha responsabilidades entre o Estado do Maranhão e seus municípios, somada às distintas capacidades prévias de cada ente, faz com que uma análise mais próxima da realidade prática da política passe por tal separação.

No que tange o governo estadual do Maranhão, as entrevistas feitas geram indícios de que o Estado teve suas capacidades fortalecidas. Partindo da categorização de Pires e Gomide (2016), o Plano indica o fortalecimento das capacidades tanto técnico-administrativas como político-relacionais.

Destaca-se na primeira categoria a existência de procedimentos de monitoramento da implementação e de mecanismos de coordenação intragovernamental. O monitoramento foi responsabilidade da SAPIDH desde o início do processo de implementação do Plano e a produção de relatórios, enviados para a apreciação do Comitê Gestor e, posteriormente, do governador manteve-se durante todo o período em análise. A centralidade do monitoramento, destacada pelo Secretário Adjunto, assim como o esforço contínuo de realização deste, pode ter levado a um fortalecimento das capacidades do Estado.

No âmbito da coordenação, a percepção sobre o fortalecimento ficou evidente na entrevista com o Secretário de Articulação das Políticas Públicas do Maranhão, que entende o Mais IDH como mais do que um Plano, e sim uma estratégia de governança. Para o Secretário, o Plano permitiu a criação de uma governança voltada à qualificação dos serviços públicos e à entrega de políticas públicas estratégicas para cada município, o que torna a política inovadora em perspectiva nacional. Contudo, foi observado que tal fortalecimento no âmbito da coordenação teria sido maior na primeira fase (2015-2017), característica revertida a partir de 2018, decorrente principalmente do movimento de centralização da gestão. Segundo o Secretário Adjunto de Promoção do IDH, a partir de 2018 os contatos passaram a ser feitos diretamente com o governador, que passou a centralizar mais as decisões, além de uma menor quantidade de reuniões do Comitê Gestor. Diante desse cenário, nossa percepção preliminar é de que a segunda fase reduziu o processo de fortalecimento da capacidade de coordenação intragovernamental. No monitoramento, por sua vez, não observamos movimento semelhante.

A respeito das capacidades político-relacionais, observou-se a existência de mecanismos de participação social, com foco nos comitês municipais. Conforme abordado anteriormente, apesar de terem sido construídos como base para a capacitação da sociedade, os Comitês Municipais tiveram baixa capacidade para implementação da gestão participativa como pensada na formulação, inclusive do ponto de vista financeiro. A partir de 2018, de acordo com o Secretário Adjunto de Promoção do IDH, as parcerias vislumbradas com o governo federal foram descontinuadas, reduzindo significativamente a disponibilidade



financeira do Plano - o que gerou consequências para os comitês municipais. Ainda segundo o Secretário, o papel dos comitês foi aquém do planejado na formulação do Plano Mais IDH principalmente no que tange o recebimento de novas demandas.

Nesse sentido, apesar do intuito de fortalecer as capacidades dos 30 municípios incluídos no Plano, nossa percepção é que esse movimento foi tímido se comparado aos impactos da política no governo estadual. A criação de comitês municipais consiste em um avanço, entendendo a relevância da criação de espaços formais de envolvimento da sociedade civil, mas sua implementação de forma heterogênea ao redor do estado, com baixa participação nas decisões estratégicas do Plano e com financiamento aquém do necessário demonstram que o fortalecimento de capacidades foi abaixo do esperado.

Por fim, os elementos trazidos não só evidenciam o fortalecimento de capacidades tangíveis como também intangíveis. Retomando a quarta estratégia de fortalecimento de capacidades institucionais, que, para Langaas, Odeck e Bjørvig (2010), é a mais complexa por enfatizar a relação entre grupos de indivíduos, há indícios de que o Plano faz uso de estratégia semelhante ao priorizar a capacidade de diálogo e articulação entre os múltiplos atores envolvidos da política. Esse foco pôde ser percebido a partir do arranjo institucional formal, que insere no centro da política instâncias de decisão que abarcam múltiplos atores, assim como pela prioridade concedida a esta questão na fala dos entrevistados.

As capacidades intangíveis são responsáveis pela incorporação das capacidades tangíveis de forma sustentável e estrutural, destacando-se nos dois elementos discutidos anteriormente: gestão e monitoramento. O entendimento comum dos entrevistados a respeito da importância da interação entre os múltiplos atores destaca a articulação enquanto um consenso para o sucesso do Plano. O segundo elemento, o monitoramento, foi trazido nas entrevistas como pauta indispensável do governador Flávio Dino, que teria repercutido entre os profissionais públicos do estado, sendo compreendido como central para a garantia de resultados na redução da pobreza. Conforme Langaas, Odeck, e Bjørvig (2010), os fatores intangíveis são essenciais por serem os principais responsáveis pela forma com que as sociedades decidem como usar os recursos disponíveis - e a priorização da construção e manutenção de um sistema robusto de monitoramento no Plano Mais IDH é um exemplo disso. Isto é, o estudo feito até o momento dá indícios de que o Plano Mais IDH forneceu as condições para fortalecer valores compartilhados, como a priorização do monitoramento e a importância da articulação e diálogo entre atores para o melhor desempenho das políticas que compõem o Plano.

## Considerações finais

Esse trabalho apresenta uma análise do arranjo institucional do Plano Mais IDH e das capacidades, institucionais e estatais, desenvolvidas no âmbito desse arranjo. As entrevistas e a análise documental realizadas permitem algumas considerações e reflexões, mesmo que preliminares.

O arranjo institucional do Plano Mais IDH, apesar de formalmente o mesmo desde sua implantação em 2015, sofreu modificações substanciais em seu funcionamento, consequência de mudanças externas ao próprio plano e relacionadas ao contexto nacional. Não é possível, a partir das evidências coletadas nesse trabalho, comparar os resultados na primeira e na segunda fase do Plano Mais IDH, mas fica patente com as análises aqui apresentadas que as modificações foram significativas e que qualquer análise dos resultados, e possíveis impactos, do Plano Mais IDH deve considerar tais modificações.

Quanto às capacidades, foco inicial desse estudo, há evidências de que houve um processo de fortalecimento, seja quando essas são analisadas a partir do conceito de capacidades estatais, seja quando o conceito utilizado é o de capacidades institucionais. Mas, tal processo é mais evidente a nível estadual que a nível municipal, consequência clara do não funcionamento, como esperado, dos Comitês Municipais.

Em razão da pandemia do Covid-19, infelizmente, não foi possível realizar um trabalho de campo presencial e com isso, o contato com os gestores foi limitado. Por isso, as conclusões apresentadas aqui devem ser tidas como preliminares. Esse trabalho será refinado posteriormente, com a realização de mais entrevistas. Também nesse refinamento posterior, será possível agregar indicadores de resultados do Plano Mais IDH, que dependem de dados ainda não disponíveis a nível municipal.

Os achados apresentados, mesmo que preliminares, apontam para a relevância da análise dos arranjos institucionais no estudo da implementação de políticas públicas e na compreensão do fortalecimento das capacidades. Também evidenciam como mudanças no contexto nacional podem afetar de forma substancial as políticas estaduais e apontam para a importância de analisar os arranjos para além de sua formalização, compreendendo seu funcionamento.

Ao se debruçar sobre o Plano Mais IDH, esse trabalho também contribui para a discussão sobre a formulação e a implementação de políticas de combate à pobreza e de redução da desigualdade. O detalhamento do arranjo institucional do Plano, assim como as análises quanto à evolução deste, os desafios e o processo de fortalecimento das capacidades, podem servir de insumo para gestores públicos em outros contextos, seja na formulação de políticas públicas, seja na alteração de políticas já existentes.

## 7 Referências

BICHIR, R. Novos instrumentos de coordenação federativa: reflexões a partir do Programa Bolsa Família New tools of federative coordination: reflections from Bolsa Família program. p. 30, [S.d.].

COSTA, B. L. D.; BRONZO, C.. Intersetorialidade no enfrentamento da pobreza: o papel da implementação e da gestão. Implementação de políticas públicas: teoria e prática. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, [S.d.]. p. 50–81.

CINGOLANI, L. The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures. p. 58, [S.d.].

FGV EAESP CENTRO DE ESTUDOS EM SUSTENTABILIDADE. Grandes Obras na Amazônia: aprendizados e diretrizes. . [S.l: s.n.]. , s.d.

GOMIDE, A. A.; PIRES, R. C. C.. Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para a análise de políticas públicas. Em: Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília, D.F.: Ipea, 2014. p. 15–28.

IMESC. Produto Interno Bruto do Estado do Maranhão: período 2010 a 2018. , nº v. 14, n.1. São Luís: IMESC, 2020.

LANGAAS, M. D.; ODECK, J.; BJØRVIG, K. The Concept of Institutional Capacity Building and Review of Road Sector Projecs. p. 14, [S.d.].

LOTTA, G. S.; VAZ, J. C. Arranjos Institucionais de Políticas Públicas: aprendi-

zados a partir de casos do Brasil. *Revista do Serviço Público*, v. 66, n. 2, p. 171–194, 7 jul. 2015.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. DE Á. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, n. 58, p. 121–143, jun. 2016.

REPETTO, F. Reflexões para Ibero-América: planejamento estratégico. Brasília, D.F.: Escola Nacional de Administração Pública, 2009.

SPOSATI, A.. Assistência Social: de ação individual a direito social. *Revista Brasileira de Direito Constitucional*, n. 10, p. 24, 2007.

VAITSMAN, J.; ANDRADE, G. R. B. DE; FARIAS, L. O. Proteção social no Brasil: o que mudou na assistência social após a Constituição de 1988. *Ciência Saúde Coletiva*, v. 14, n. 3, p. 731–741, jun. 2009.