

✓ O futuro da avaliação de políticas públicas no Maranhão: Uma análise do Plano Maranhão 2050

João Miguel Belo Carvalhêdo

Mestrado em andamento em Políticas Públicas pela UFMA

joaomiguel_bc@hotmail.com

<https://orcid.org/0009-0004-7681-8869>

Hugo Mendes Leonardo

Mestrado em andamento em Políticas Públicas pela UFMA

hugo.mendes@discente.ufma.br

<https://orcid.org/0009-0005-7675-5594>

Marina Scotelaro de Castro

Doutora - SEPLAN-MA

marinascotelaro@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-4836-3586>

Resumo: O presente artigo objetiva estudar o Plano Maranhão 2050, e como este pode servir de ponto de partida para a institucionalização da avaliação de políticas públicas. O trabalho tem como pergunta central “como o MA 2050 pode auxiliar numa institucionalização de avaliação de políticas públicas no Estado?”. O método utilizado trata-se do dialético-discursivo. Como conclusão temos que o Plano MA 2050 se apresenta como uma vitrine de políticas públicas, influenciando na realização de monitoramento e avaliação destas. Questiona-se se ela não pode acabar por afunilar as atividades de monitoramento, levando a essa se dedicar somente à produção de indicadores favoráveis

Palavras-chave: políticas públicas; monitoramento; avaliação; Maranhão 2050.

EN The future of public policy evaluation in Maranhão: An analysis of the Maranhão 2050 Plan

Abstract: This article aims to study the Maranhão 2050 Plan, and how it can serve as a starting point for the institutionalization of public policy evaluation. The central question of the work is “how can MA 2050 help to institutionalize the evaluation of public policies in the State?” The method used is dialectical-discursive. As a conclusion, we have that the MA 2050 Plan presents itself as a showcase of public policies, influencing the monitoring and evaluation of these. The question arises whether it might end up narrowing down monitoring activities, leading them to dedicate themselves solely to the production of favorable indicators.

Keywords: public policies; monitoring; evaluation; Maranhão 2050.

ES El futuro de la evaluación de políticas públicas en Maranhão: Un análisis del Plan Maranhão 2050

Resumen: El presente artículo tiene como objetivo estudiar el Plan Maranhão 2050 y cómo este puede servir como punto de partida para la institucionalización de la evaluación de políticas públicas. La pregunta central del trabajo es: “¿cómo puede el MA 2050 contribuir a una institucionalización de la evaluación de políticas públicas en el Estado?”. El método utilizado es de carácter dialéctico-discursivo. Como conclusión, se observa que el Plan MA 2050 se presenta como una vitrina de políticas públicas, influyendo en la realización del monitoreo y la evaluación de las mismas. Se cuestiona si este proceso no podría terminar por limitar las actividades de monitoreo, llevándolas a dedicarse únicamente a la producción de indicadores favorables.

Palabras-clave: políticas públicas; monitoreo; evaluación; Maranhão 2050.

FR L’avenir de l’évaluation des politiques publiques au Maranhão: Une analyse du Plan Maranhão 2050

Résumé: Le présent article a pour objectif d’étudier le Plan Maranhão 2050 et de montrer comment celui-ci peut constituer un point de départ pour l’institutionnalisation de l’évaluation des politiques publiques. La question centrale du travail est la suivante : “comment le MA 2050 peut-il contribuer à une institutionnalisation de l’évaluation des politiques publiques dans l’État ?”. La méthode employée est de nature dialectique-discursive. En conclusion, nous constatons que le Plan MA 2050 se présente comme une vitrine de politiques publiques, influençant la réalisation du suivi et de l’évaluation de celles-ci. On s’interroge toutefois sur le risque que ce processus puisse finir par restreindre les activités de suivi, les conduisant à se consacrer uniquement à la production d’indicateurs favorables.

Mots-clés: politiques publiques; suivi; évaluation ; Maranhão 2050.

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo intitulado “O futuro das políticas públicas no Maranhão: Uma análise do Plano Maranhão 2050 como meio para institucionalizar a avaliação de políticas públicas do Estado” tem como objeto de Estudo o Planejamento Estratégico de Longo Prazo do Estado do Maranhão, também nomeado de “Plano Maranhão 2050” e como este pode servir para trazer uma institucionalização da avaliação e monitoramento de políticas públicas no Estado.

O trabalho em tela situa-se no âmbito dos estudos em desenvolvimento no Curso de Mestrado em Políticas Públicas no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas - PPGPP/UFMA, vinculando-se neste evento, à Sessão de Trabalho 03, de título “Avaliação de Políticas Públicas”.

O objetivo geral deste trabalho trata-se de analisar o funcionamento do Plano Maranhão 2050 como meio de garantir a plena realização de avaliação e monitoramento de políticas públicas no Estado pelo Estado.

Como objetivo específico busca-se, em primeiro momento, estudar temáticas relacionadas ao monitoramento de políticas públicas, em especial as metodologias de avaliação conforme traçadas por Figueiredo e Figueiredo (1986). Em seguida, busca-se apresentar o plano Maranhão 2050 e a maneira de efetivação dos objetivos nele previstos, tendo como base o próprio plano em sua integralidade (Maranhão, 2024). Por fim, será feita análise do plano frente às metodologias em anteriores apresentadas, buscando destacar como o MA 2050 pode atuar para um avanço do monitoramento e avaliação de políticas públicas no Estado.

Tendo em mente tal construção temática, a pergunta principal que busca ser respondida com este trabalho é: Como o plano Maranhão 2050 pode auxiliar na implementação de avaliação institucionalizada de políticas públicas no Estado?

Para solucionar esses questionamentos, foi adotado o método dialético de pesquisa. Este se dá com um movimento do real para o abstrato. Inicia-se com um conceito que já existe, levando em conta a aparência do objeto de pesquisa na realidade, passando-se, então, por um conhecimento teórico que se finaliza com a síntese do objeto, buscando a essência deste (Paulo Neto, 2009).

Para tanto, foi realizada pesquisa bibliográfica, de questões relacionadas à temática de políticas públicas, bem como avaliação e monitoramento dessas políticas. Buscou-se, para tanto, livros, dissertações e teses sobre a temática.

Como conclusão temos que o Plano Estratégico de Longo Prazo, se apresenta como uma vitrine das políticas públicas de interesse do Estado, podendo influenciar na realização de um amplo monitoramento e avaliação das políticas públicas, buscando aferir a eficiência e eficácia dessas. Por outro lado, levanta-se questionamento se essa possibilidade de monitoramento não pode acabar por levar para um afunilamento das atividades, buscando somente demonstrar resultados e indicadores favoráveis em detrimento daquelas políticas públicas que necessitam ser aperfeiçoadas.

2. DESENVOLVIMENTO

2.1. A AVALIAÇÃO E SUA IMPORTÂNCIA NO CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

No primeiro momento deste trabalho busca-se demonstrar fazer uma análise sobre o ciclo das políticas públicas, demonstrando como a avaliação e o monitoramento podem servir para garantir políticas públicas mais efetivas e eficazes.

Sobre o processo de construção e implementação de políticas públicas Silva e Melo (2000) apresenta que este é feito por constantes barganhas entre formuladores e implementadores. Uma política pública vai ser criada a partir da expressa necessidade dessa, sendo continuamente alterados na medida que passa por nós críticos e são verificadas oportunidades de melhora.

De igual maneira Dias e Matos (2012) apontam que essas negociações do início do processo de elaboração de uma política pública têm base na realização de constantes negociações. Trata-se de um projeto conjunto entre aqueles que detém o poder político e a sociedade, as quais buscam trazer suas reais necessidades para dentro da política pública.

Acrescenta-se ainda a ideia de Viana (1988), o qual visa trazer uma visão mais ampla das etapas das políticas públicas, as dividindo em seis momentos, são eles: 1. Construção de Agenda; 2. Especificação de Alternativas (Formulação); 3. Escolha de uma Alternativa (Adoção); 4. Implementação; 5. Avaliação; e 6. Reajuste.

Sobre o primeiro momento da política pública temos a construção da agenda. Neste são buscados indicadores bem como assuntos e problemas que deveriam ser de atenção do governo (Viana, 1988; Souza, 2006). O objetivo da construção da agenda é traçar os pontos em que o Estado é deficitário, necessitando de uma ampla construção de políticas públicas.

Em sequência, no ciclo das políticas públicas se tem a construção de alternativas. Este momento é descrito por Silva e Melo (2000) como a oportunidade de serem realizadas negociações para se atender às reais necessidades não vistas por aqueles que são meramente implementadores das políticas públicas.

Complementa Viana (1988), que a formulação de alternativas é dividida em três fases, uma primeira com a existência de uma massa de dados que vão a se transformar em informações relevantes, um segundo em que essas ideias são combinadas com informações de fato para produzir conhecimento sobre a ação e o último em que esse conhecimento vai ser transformado na ação pública em si.

Em continuidade, temos a escolha de alternativas, onde serão realizadas escolhas dentro da política pública. Nesse sentido, Viana (1988) expõe que se trata de uma decisão, dentre as opções existentes para a política pública que são viáveis e de interesse para a população bem como factíveis a longo prazo, daquelas que vão comprar o rol de políticas públicas do Estado.

A etapa demonstra diversas visões distintas, desde uma visão mais clássica como uma segunda etapa da formulação de políticas públicas bem como por uma visão com uma ideia de retroalimentação por meio do monitoramento de políticas públicas (Silva, Melo; 2000).

Porém, a versão que mais se adequa à ideia de Viana (1988) refere-se a noção apontada por Silva e Melo (2000) da implementação como um jogo. Nessa visão da implementação das políticas públicas essa etapa é:

representado por redes complexas de formuladores, implementadores, stakeholders e beneficiários que dão sustentação à política; e por “nós” críticos. Esses “nós” ou “elos críticos” representam os pontos no tempo onde questões referidas ao processo de sustentação política dos programas, de coordenação interinstitucional e de capacidade de mobilizar recursos institucionais se conjugam. (Silva, Melo; 2000, pg. 11).

Ou seja, por essa visão a implementação de políticas públicas é uma etapa de barganhas e debates, visando a melhor construção da política e sua constante revisão com base nas movimentações daqueles afetados por ela.

Por fim, se tem os dois momentos a serem analisados de maneira mais aprofundada nesta pesquisa, são eles a avaliação e os reajustes das políticas públicas. Sobre a avaliação Nemes (2001) e Silva (2013) delineiam algumas perguntas norteadoras para a realização da avaliação. Nesse momento se faz um apanhado dos textos de ambas as autoras para traçar os aspectos da avaliação a serem analisados, dessa forma chegamos às seguintes perguntas definidoras da avaliação de políticas públicas: 1) Por que avaliar?; 2) Para quê avaliar?; 3) O quê avaliar?; 4) Quando avaliar?; e 5) Como avaliar? Passa-se a uma análise de cada uma delas.

Sobre “Por que avaliar?” a autora discorre como as avaliações de políticas públicas devem servir para julgar e explicar a política pública. Assim se tem uma ideia conjunta de detectar questões de efetividade, eficiência e otimização, mas, ao mesmo tempo, julgar a política como ela está posta (NEMES, 2001).

Complementa tal ideia Arretche (2013) apontando que é necessário avaliar pois a própria avaliação é uma etapa necessária das políticas públicas. Aliás a avaliação serviria como instrumento democrático, permitindo a participação da população nas movimentações acerca dos usos dos recursos públicos.

Ressalta-se ainda a observação de Draibe (2001, pg. 17) sobre os objetivos de uma avaliação, nesse sentido:

Objetivos mais imediatos podem ainda impor-se à avaliação, tais como os de detectar dificuldades e obstáculos e produzir

recomendações, as quais possibilitem, por exemplo, corrigir os rumos do programa ou disseminar lições e aprendizagens (...) também busca detectar obstáculos e propor medidas de correção e alteração de programas, visando à melhoria da qualidade do seu processo de implementação e do desempenho da política.

Ou seja, de maneira geral, a avaliação terá essa ideia múltipla de buscar sanar problemas dentro das políticas públicas. Como o próprio nome sugere, a avaliação e o monitoramento serão etapas que visam entender o funcionamento da política pública e sugerir melhorias para que essa melhor se adeque ao seu objetivo precípua (Draibe, 2001; Arretche, 2013).

Em segundo momento “Para quê avaliar?” irá se referir à motivação para que seja realizada a avaliação. Nemes (2001) aponta que se deve avaliar para buscar mudar e aprimorar um ponto crítico da política pública. Silva (2013) define ainda que a avaliação não se trata meramente de um momento de controle ou fiscalização, tendo possibilidade de discutir as limitações de uma ação, identificar suas mudanças, suas potencialidades e problemas.

Em “O que avaliar?” fala-se sobre o conteúdo da avaliação que se está realizando, discutindo os seus aspectos e dimensões, bem como o funcionamento, ou não, da intervenção produzida pela política pública avaliada (Nemes, 2001; Silva, 2013).

“Quando avaliar?” define os momentos em que podem ser realizadas a avaliação da política pública. Conforme Silva (2013), a avaliação pode ocorrer em diversos momentos da implementação de um programa ou política pública, seja antes, durante ou depois de sua implementação. Maia (2008) nomeia esses tipos de avaliação como ex ante, referente aquelas avaliações realizadas antes da implementação do projeto, e ex post, feita enquanto o projeto é implementado e na gestão deste.

O tópico “Como avaliar?” se refere sobre o tipo de avaliação a ser realizada. Aqui destaca Nemes (2001) a inexistência de uma metodologia única de avaliação, sendo diferentes metodologias realizadas a depender do objeto da avaliação. Para a escolha do tipo de avaliação a ser realizada deve-se voltar o olhar para todas as perguntas anteriores, buscando entender como funciona a

política pública analisada e qual método avaliativo melhor se adequa às suas especificações (Silva, 2013).

Para finalizar a análise da etapa de avaliação de políticas públicas, cumpre traçar as diferenças entre esta e o monitoramento das políticas. Sendo ambas atividades similares e que contribuem para as transformações das políticas públicas (Silva; Melo, 2000), elas por vezes acabam sendo confundidas e vistas como um único objeto. Roche (2000, pg. 44) distingue tais métodos pelas seguintes questões:

Determinação do tempo: *O monitoramento ocorre freqüentemente, e a avaliação, periodicamente. (...) Nível analítico:* *O monitoramento é primordialmente descritivo, registrando insumos, resultados e atividades. A avaliação é mais analítica e examina os processos (...).* **Especificidade:** *O monitoramento é muito específico e compara um determinado plano e seus resultados. A avaliação faz o mesmo, mas também contempla os processos (...)* (grifos no original)

Ou seja, o que se verifica é que o monitoramento e a avaliação são atividades complementares, ocorrendo no todo decorrer da política pública e tendo diferentes graus analíticos para a compreensão de uma mesma demanda. Ambos vão atuar conjuntamente para garantir o atendimento do projeto ao desenho formulado no início do policy cycle, bem como seu devido funcionamento (Ramos; Schabbach, 2012).

Os reajustes se apresentam como uma etapa posterior e complementar à avaliação e ao monitoramento da política pública. Como aponta Viana (1988) as adequações referem-se às mudanças necessárias a serem realizadas nas políticas públicas após elas passarem por um processo avaliativo e serem destacadas suas fraquezas e pontos de melhora.

Tal qual a avaliação e o monitoramento, os reajustes são um movimento contínuo e retroalimentado, funcionando como etapa da discussão dos policy cycles. Não se fala de um único reajuste da política, mas sim constantes alterações seguidas de avaliações formadas por nós críticos da política, buscando

sempre que ela se adeque à realidade fática e às necessidades da população (Silva; Melo, 2000).

Assim, o que buscou demonstrar com esse tópico foi a importância e abrangência da avaliação e do monitoramento das políticas públicas. Buscou-se deixar claro a importância desses processos constantes no ciclo das políticas públicas e como irão atuar pela busca do aperfeiçoamento e melhoramento da ação por eles analisadas.

2.2. O PLANO MARANHÃO 2050 E O FUTURO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DO ESTADO

Em sequência, busca-se apresentar o Plano Maranhão 2050, seu funcionamento e suas expectativas para o futuro das políticas públicas do Maranhão. Neste tópico iremos nos valer das descrições sobre políticas públicas apresentadas em momento anterior para possibilitar uma análise aprofundada sobre o MA 2050.

O Plano Estratégico de Longo Prazo (ou Plano Maranhão 2050) apresenta em seu próprio texto detalhes da sua formulação e das etapas da sua construção. O plano se divide em quatro momentos, o primeiro deste se trata do “Onde estamos?”, onde se busca analisar a situação atual do Maranhão como vetor de políticas públicas bem como o Estado no presente (Maranhão, 2024b).

Em tal quesito é possível fazer direto paralelo com o primeiro momento da construção de uma política pública, segundo Viana (1988) e Souza (2006), ou seja, a construção da agenda. No tópico “Onde estamos?” foi realizada uma análise dos indicadores do Estado, em principal aqueles sociais e econômicos nos últimos 20 anos, buscando traçar os ativos e vantagens do Estado, bem como os passivos e fragilidades. Desse modo tinha-se como objetivo apresentar todos os indicadores de interesse do governo à longo prazo construindo-se, portanto, a agenda que vai direcionar o plano (Maranhão, 2024b);

Em sequência o plano busca traçar dois momentos “aonde podemos chegar?” e “aonde queremos chegar?”. O primeiro destes teve como objetivo verificar as potencialidades do Ma-

ranhão como Estado e o que pode ser alcançado, levando em questão as tendências e incertezas para o futuro. O segundo, por sua vez, buscou demonstrar onde se deseja chegar, dando à população voz para determinar o Maranhão que se busca para 2050 (Maranhão, 2024b).

Neste momento o plano busca, especificamente, ouvir dois atores de importância para a implementação de qualquer política pública, são eles, respectivamente, os técnicos e a população. O plano busca, portanto, elaborar as alternativas para os diferentes caminhos da política pública estadual (Viana, 1988).

Assim, neste ponto o Plano Maranhão 2050 vai aliar os conhecimentos empíricos da população e onde estes gostariam que o Estado estivesse a longo prazo com os conhecimentos de técnicos e estudiosos que mostram, entre outras questões, diversos possíveis cenários para um maranhão de 2050. Cria-se, dessa forma, em conversa com os stakeholders, alternativas que atendam as necessidades da população e a capacidade factual do Estado (Viana, 1988; Silva; Melo, 2000; Maranhão, 2024b).

Por fim, buscando trazer um objetivo final da política pública, o plano estabelece o tópico “como chegaremos lá?”. Buscou-se demonstrar os projetos que o Estado atualmente perpetra e quais dessas detêm potencialidade para trazer uma melhora do Maranhão para o futuro até o ano 2050 (Maranhão, 2024b).

Neste ponto o plano faz um apanhado das políticas públicas e ações do setor privado que são de interesse para o futuro do Maranhão e como elas podem ser implementadas para obter resultados favoráveis a longo prazo (Maranhão, 2024b). Nesse momento do ciclo das políticas públicas o plano se adequa à escolha de alternativas (Viana, 1988)

Chegamos então às três últimas etapas de uma política pública: a implementação, a avaliação e os reajustes. No momento atual não é possível já traçar uma lista de avaliação e ajustes ao plano, haja vista que este foi recém aprovado enquanto projeto de lei (Agência Assembleia, 2024a) bem como está tendo os primeiros passos para sua transformação em uma previsão concreta na constituição do Estado (Agência Assembleia, 2024b). Apesar disso o texto da proposta abre espaço para o seu aprimoramento e aplicação das demais etapas do processo de políticas públicas, nesse sentido:

Assim como o Maranhão é diverso e dinâmico, reconhecemos que este Plano precisa ser igualmente vivo. Por isso, comprometemo-nos a revisá-lo quando necessário, adaptando-o para refletir a evolução da sociedade maranhense e de suas crescentes necessidades. Acreditamos que esta proposta é viva, e é na sua constante revisão e no seu aperfeiçoamento que encontraremos o caminho para um futuro melhor. (Maranhão, 2024b, pg. 242)

Assim, resta dentro do plano há possibilidade para avaliação e reajustes, sendo tais questões, inclusive, encorajadas conforme preconiza Viana (1988). Ademais, é também encorajada a participação da comunidade (civil e acadêmica) sendo possibilitado os nós críticos essenciais para políticas públicas em movimento (Silva; Melo, 2000)

Ainda sobre a possibilidade de revisão do plano, importa ressaltar que este destaca estar atrelado ao Plano Plurianual do Estado (PPA), tendo suas revisões previstas na duração destes (Maranhão, 2024). O PPA se trata do plano orçamentário de políticas públicas da União e dos Estados abrangendo “o lapso de tempo que vai do segundo ano de um mandato presidencial ao primeiro ano do mandato subsequente” (Garcia, 2010, pg. 431), sendo previsto na Constituição e servindo de meio para direcionar o orçamento estadual à médio prazo, permitindo o efetivo planejamento.

Ao trazer esse atrelamento entre o planejamento de médio e longo prazo, o MA 2050 busca duas questões em principal: a primeira destas trata-se de destacar a motivação para os valores destinados às políticas públicas no plano se limitarem até o período de 2027 (último ano do PPA então vigente) e a segunda refere-se aos momentos em que o plano vai abrir a possibilidade de sua revisão e alterações, ou seja, junto da construção do novo Plano Plurianual (Maranhão, 2024).

De maneira sintética, o plano visa estudar o presente e o futuro do Estado, buscando entender as transformações do Maranhão à longo prazo para se alcançar uma melhora especialmente no quesito das políticas públicas perpetradas. Conforme consta no decreto nº 38.478, de 15 de agosto de 2023, que regulamenta a comissão do Maranhão 2050, no seu art. 2º, § 2º:

O Plano Estratégico de Longo Prazo - Maranhão 2050 é um estudo do planejamento de longo prazo do Estado do Maranhão, para formação de uma carteira de projetos e investimentos estratégicos, monitorada por um sistema de indicadores, a partir de um diagnóstico do Maranhão e orientada por uma Visão de Futuro para o Estado, pactuada de forma articulada com órgãos do governo, setores produtivos, representantes dos demais Poderes do Estado e representantes da sociedade civil, objetivando a construção de um projeto de desenvolvimento socioeconômico integrado e que reduza as desigualdades sociais e regionais (Maranhão, 2023a, pg. 05)

A definição em questão foca-se no último tópico do plano, “como chegaremos lá?”, em especial tratando da chamada “carteira de iniciativas” do Estado, referente às políticas públicas (bem como ações de entes privados) como um resultado favorável ao futuro do Maranhão. Para a feitura dessa análise o Plano é dividido em quatro núcleos: 1) Economia próspera e inclusiva; 2) Meio ambiente valorizado e resiliente; 3) Sociedade saudável, segura e justa; 4) Governança efetiva, conectada e inovadora; e 5) Educação, identidade e cultura transformadoras e estruturantes (Maranhão, 2024b).

Cada um dos referidos núcleos é ainda subdividido entre órgãos, os quais têm, por sua vez, suas políticas públicas próprias conforme a necessidade de cada órgão. A título de exemplo, o núcleo “Sociedade saudável segura e justa” tem um total de 102 projetos contemplados, destes 90 se tratam de serviços públicos estaduais. Dentre essas políticas públicas se tem como exemplo a “Maranhão Seguro” da Polícia Civil e a “Infância Protegida” da Secretaria de Estado dos Direitos Humanos e Participação Popular (Catálogo..., 2024).

Reforça-se ainda que cada um desses núcleos é também delimitado pelos desafios a ele destinados. Cada núcleo tem como objetivo a solução de uma lista e inúmeros desafios, destinando a cada um desses uma política pública específica, servindo como meio para garantir a solução destes desafios estaduais (Maranhão, 2024b).

Dessa forma, o plano Maranhão 2050 se mostra, ao mesmo tempo, como um conjunto de políticas públicas para alcançar um resultado desejado para o futuro do Maranhão e, também, uma política pública em si mesmo como meio de direcionar essas demais para um resultado desejado e favorável à longo prazo.

2.2. O MA 2050 COMO MEIO PARA PROPICIAR UM AVANÇO NO MONITORAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DO ESTADO

Em momento final deste trabalho, busca-se demonstrar como o Plano Maranhão 2050 pode servir para trazer um avanço, bem como uma institucionalização, na temática do monitoramento e da avaliação de políticas públicas no Estado.

Em uma análise direta do Plano Maranhão 2050, este vai tratar do monitoramento e avaliação de políticas públicas unicamente dentro do que nomeia de “desafio 19”, qual seja “Institucionalizar e aumentar a profissionalização da gestão pública” (Maranhão, 2024b, pg. 156).

Este tópico encontra-se dentro da área de resultado de Governança Efetiva, Conectada e Inovadora e apresenta como uma de suas soluções: “Consolidar uma cultura de planejamento que democratize, fortaleça e integre os instrumentos de planejamento, orçamento e gestão e institucionalize o monitoramento e a avaliação das políticas públicas.” (Maranhão, 2024b, pg. 157).

No que se refere ao desafio em questão, a única política pública a ele relacionada é o projeto “Gestão Estratégica de Pessoas”, que se destina à capacitação de servidores e aumento de sua satisfação com os recursos humanos estatais (Maranhão, 2024b).

Apesar de prever expressamente dentro do seu texto ter como desafio o aumento do monitoramento e avaliação de políticas públicas do Estado, em seu corpo o plano MA 2050 não determina medidas a serem tomadas ou políticas públicas para sanar esse desafio.

Tal questão se dá em razão de que o Plano Maranhão 2050 se apresenta, como o próprio nome sugere, como um plano, contendo um aglutinado de políticas públicas a serem aplicadas

no Estado. Dessa forma, este não se trata de um projeto de lei que pode proporcionar alterações em si mesmo à dinâmica estatal. Por outro lado, junto do plano ocorreram diversas mudanças legislativas para que o funcionamento do planejamento estatal se adequasse às perspectivas de longo prazo (Maranhão, 2024b). Uma das principais alterações a serem mencionadas são os acréscimos realizados ao PPA do Estado do Maranhão.

Como já aventado em momento anterior, o PPA é um plano que prevê o planejamento do Estado em médio prazo, referindo-se aos quatro anos subsequentes do Estado (Garcia, 2010). Ao ser realizada a comparação entre o PPA do Estado dos quadriênios de 2020-2023 (Maranhão, 2019) e do período de 2024-2027 (Maranhão, 2023b) se percebe alterações nas seções II e III do plano.

Sobre a seção II esta refere-se ao “Plano Estratégico de Governo (PEG), do Plano Anual de Metas (PAM) e do Acordo de Resultados” (Maranhão, 2023b, pg. 15). Enquanto a versão produzida em 2019 continha unicamente dois artigos e tratava unicamente do Plano Estratégico de Governo, a versão atual vai ampliar sua abrangência, destacam-se os artigos 9º 10 e 11 do PPA 2024-2027:

Art. 9º Fica instituído, no âmbito do Plano Plurianual 2024-2027, o Plano Estratégico de Governo (PEG), cujas ações deverão estar alinhadas diretamente aos Eixos, Desafios e Indicadores Prioritários do Plano Estratégico de Longo Prazo Maranhão 2050, às demandas eleitas nas audiências públicas, às agendas estratégicas, ressalvados os casos em que não haja factibilidade técnica ou financeira. (...)
Art. 10 Fica instituído o Plano Anual de Metas (PAM), cujas ações correspondem ao desdobramento para um exercício financeiro do Plano Estratégico de Governo (PEG). (...). *Art. 11 Fica instituído o Acordo de Resultados, instrumento de pactuação de resultados que detalhará as ações do Plano Anual de Metas, definindo as entregas prioritárias, indicadores, compromissos e metas que deverão ser alcançados pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual (Maranhão, 2023b, pg. 15)*

Ou seja, o PEG, o PAM e o acordo de resultados vão se tratar de desdobramentos um dos outros, sendo que todos estes vão ter como origem focal os desafios e indicadores do Plano Maranhão 2050. Chama-se a atenção ao acordo de resultados, este é retratado dentro do PPA como um acerto a ser firmado entre o governo e os seus secretários, objetivando a “qualidade do gasto público e efetividade da ação estatal” (Maranhão, 2023b, p. 43).

Assim, em primeiro momento das alterações no modo de aplicação de políticas públicas trazidas pelo Plano Maranhão 2050, temos uma busca por um trabalho que vai atuar diretamente no ciclo das políticas públicas. O acordo de resultados apresenta-se como o Governo do Estado detalhando uma agenda de políticas de interesse prioritário e buscando sua efetiva continuidade por meio de acordos para buscar resultados efetivos e eficazes ao Estado (Viana, 1988; Maranhão, 2023b).

O tópico subsequente a ser mencionado trata-se da seção III do plano. Esta trata especificamente do monitoramento e avaliação de políticas públicas. Em razão de ser uma seção que já apresentava certa extensão no plano do quadriênio de 2020-2023 traça-se uma tabela comparativa entre os dois PPAs, apontando os artigos correspondentes entre cada um destes:

PPA 2020-2023	PPA 2024-2027
Art. 10. O Poder Executivo, sob a coordenação da SEPLAN, definirá as orientações técnicas e a metodologia para o monitoramento e a avaliação do Plano Plurianual até o dia 30 de maio de 2020.	Art. 13. O Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual será coordenado pela Secretaria de Estado do Planejamento com o apoio da Comissão de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Estaduais – CMAPE e da Rede de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas do Estado do Maranhão (REDE MAPP/MA), instituídas pela Lei nº 11.630, de 21 de dezembro de 2021. <u>Parágrafo Único: o Sistema de Monitoramento e Avaliação do Estado contará com ciclos anuais de avaliação, com foco na Gestão Orientada para Resultados (GpR) e na análise baseada em evidências, estruturado a partir do documento “Metodologia de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas do Estado do Maranhão” e suas atualizações.</u>
Art. 10 (...) § 1º As orientações técnicas e a metodologia dispostas no caput deverão ser elaboradas com os seguintes objetivos: I- aprimorar as políticas públicas; II- melhorar a qualidade do gasto público; III- subsidiar a definição dos tetos orçamentários contidos nas Lei Orçamentárias Anuais; IV- subsidiar a revisão do Plano Plurianual. § 2º As atividades de monitoramento e avaliação poderão fazer uso de indicadores complementares aos publicados neste Plano.	Art. 14 O Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual deve cumprir os seguintes objetivos: I - aprimorar as políticas públicas; II - melhorar a qualidade do gasto público; III - subsidiar a definição dos tetos orçamentários contidos nas leis orçamentárias anuais; IV - subsidiar a revisão dos planos plurianuais; V - financiar gastos públicos; VI - valorizar boas práticas de gestão; VII - desenvolver capacidades técnicas para monitoramento e avaliação de políticas públicas
Sem correspondência	<u>Art. 15 As avaliações que compõem o Sistema de Monitoramento e Avaliação do Estado são: I- Avaliação Sintética; II- Avaliação de Impacto; III- Avaliação de Desenho; IV- Avaliação de Gestão; §1º As avaliações deverão ser seguidas por todos os poderes, sem prejuízo à independência atribuída pelo artigo IIº da Constituição Federal, os quais deverão dar ampla divulgação quanto aos resultados obtidos. §2º Havendo necessidade, fica a Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento autorizada a editar normas e orientações complementares</u>

Tabela 01: Elaborado pelo autor (Maranhão, 2019, pgs.16-17; Maranhão, 2023, pg. 15) (grifos nossos).

Art. 11. As unidades orçamentárias responsáveis pelos programas e ações constantes no Anexo VI desta Lei manterão atualizadas, na periodicidade e atributos estabelecidos pela SEPLAN, as informações qualitativas e quantitativas necessárias ao monitoramento e avaliação do Plano Plurianual.	Art. 16. As unidades orçamentárias responsáveis pelos programas e ações constantes no Anexo VI desta Lei manterão atualizadas, na periodicidade e atributos estabelecidos pela SEPLAN, as informações qualitativas e quantitativas necessárias ao monitoramento e avaliação do Plano Plurianual.
Art. 11. (...) § 1º Os órgãos e entidades que não atenderem ao disposto no caput sujeitam-se a bloqueios no SIGEF e demais restrições previstas nos decretos anuais que estabelecem normas de programação e execução orçamentária e financeira dos orçamentos fiscal e da seguridade social, bem como nas Leis de Diretrizes Orçamentárias. § 2º Aplica-se aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público do Estado e à Defensoria Pública do Estado, responsáveis por programas e ações, o disposto neste artigo.	Art. 16. (...) Parágrafo Único. Os órgãos e entidades que não atenderem ao disposto no caput sujeitam-se a bloqueios no SIGEF e demais restrições previstas nos decretos anuais que estabelecem normas de programação e execução orçamentária e financeira dos orçamentos fiscal e da seguridade social, bem como nas Leis de Diretrizes Orçamentárias.
Art. 12. As Avaliações do Plano ocorrerão anualmente. Parágrafo único. O Poder Executivo enviará a Assembleia Legislativa do Estado até o dia 15 de maio de cada ano o relatório de avaliação do Plano Plurianual referente à execução dos exercícios anteriores.	Sem correspondência

Cumpra ser destacado no referente ao PPA de 2020-2024 trata-se dos acréscimos grifados na tabela acima. O PPA mais recente tem enfoque em revisões contínuas, ligadas a ideia de gestão voltada à resultados bem como deixando claro as metodologias e técnicas avaliativas a serem utilizadas pelo Estado.

Neste momento o PPA se propõe a responder às diversas perguntas traçadas por Nemes (2001) e Silva (2013), definindo os objetivos da avaliação, quem as irá fazer (Secretaria do Estado de Planejamento e Orçamento), as técnicas utilizadas e a metodologia adotada.

Em que pese a nova redação em questão focar unicamente no próprio PPA, não tendo uma extensão para o Próprio Maranhão 2050, este não é deixado de lado quando de uma análise mais

aprofundada da lei. Ao art. 4º, inciso I, é destacado como pilar norteador do PPA 2024-2027 o “Alinhamento com o Plano Estratégico de Longo Prazo Maranhão 2050” (Maranhão, 2023b, pg. 14), sendo destacado em momento subsequente a vinculação do PPA ao MA 2050.

O monitoramento a ser realizado dentro do PPA estadual irá ter relação direta com o que é buscado dentro do Maranhão 2050, de forma que a existência do Plano de Longo Prazo servirá como um guia das medidas a serem tomadas na avaliação e monitoramento das políticas públicas estaduais (Maranhão, 2023b; Maranhão, 2024b).

Ou seja, enquanto o corpo do Plano Maranhão 2050 compõe grande parte das características do ciclo de políticas públicas destacados por Viana (1988) o monitoramento e a avaliação conforme traçado por Silva (2013) se verifica dentro do PPA e dos meios para fazer valer as previsões do plano.

Para finalizar este tópico, importa serem traçadas breves observações sobre os indivíduos responsáveis pela realização dessa avaliação e monitoramento. Conforme prevê o art. 13 do PPA 2024-2027, o monitoramento será coordenado pela Secretaria de Estado do Planejamento, com apoio estratégico de outros órgãos (Maranhão, 2023b). A problemática a ser investigada nessa questão é a eficácia dessa avaliação quando realizada por órgão diretamente subordinado ao Estado.

Quando traça comentários sobre “quem avaliar?” Silva (2013) aponta a necessidade de a avaliação interna estar diretamente ligada com avaliadores externos ao programa, envolvendo também usuários do programa avaliado. De igual maneira, Arretche (2013) destaca a necessidade de as avaliações serem independentes, haja vista que atuam diretamente como objetivo de realizar controle sobre as ações públicas do governo, existindo grande dificuldade de plena isenção em avaliações realizadas no curso da implementação do programa.

Assim, verifica-se um possível impasse na avaliação e no monitoramento a serem realizados no Plano Maranhão 2050. Se, por um lado, este prevê toda uma alteração na política pública de monitoramento estatal, por outro seu acompanhamento também está intimamente ligado ao Estado e aos servidores a ele submetidos, dificultando uma plena isenção (Arretche, 2013).

Por outro lado, o Plano não se limita a nunca ser questionado ou alterado, pelo contrário. Na realidade o MA 2050 aponta abertamente a possibilidade de oitiva da comunidade acadêmica e da população em geral, se propondo a passar por alterações para melhor atender os interesses dos stakeholders das políticas públicas do Estado do Maranhão (Maranhão, 2024b; Viana, 1988).

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo se propôs a avaliar o Plano Maranhão 2050 enquanto planejamento estratégico de longo prazo do Estado e como este pode servir para garantir maior expansão da avaliação e do monitoramento de políticas públicas.

Inicialmente buscou-se traçar questões gerais sobre o ciclo das políticas públicas. Tal fato serviu para direcionar tanto a maneira como seria feita a análise e apresentação do MA 2050 bem como para expor os detalhes da realização de avaliação e monitoramento de políticas públicas.

Como demonstrado, o plano atende por excelência a grande maioria dos momentos do policy cycle. Assim, para além de um aglutinador de políticas públicas e um tracejado para o futuro do Estado, o Maranhão 2050 é, em si, uma política pública, tendo, portanto, passado por todas as etapas de sua construção.

Sendo uma política pública que agrupa inúmeras outras, o MA 2050 acaba por ser bem mais complexo do que o normalmente esperado. Sendo descrito no total de 328 páginas, o programa contém inúmeros detalhes que atendem todas as áreas de atuação do governo do Maranhão.

Por outro lado, quando vamos falar de monitoramento e avaliação, o plano não traz uma exploração aprofundada, limitando tal questão unicamente a um de seus desafios. Apesar disso, as mudanças que o MA 2050 trouxe junto de si, em especial no PPA 2024-2027, demonstram uma preocupação para o futuro do Estado no que se refere à realização de avaliação e monitoramento de políticas públicas.

Assim, o MA 2050 apresenta um caráter extremamente positivo para o Maranhão, se seguido conforme previsto. Ele demonstra caminhos para alcançar um melhor futuro do Estado,

bem como apontar políticas públicas de interesse para alcançar esses futuros.

Ocorre que, ao traçar esses diversos “possíveis futuros” para o Estado e, ao mesmo tempo, se apresentar como uma proposta de governo para um futuro melhor do Maranhão, teme-se que o MA 2050 acabe por ser utilizado unicamente como meio para destacar indicadores positivos ao Governo. Assim, em um cenário pessimista, ao invés de servir como um planejamento de longo prazo para o Estado, ele acabaria por ser unicamente como um meio para expor resultados positivos da gestão, deixando de lado aqueles indicadores que desagradam.

Tendo em vista que o Plano Maranhão 2050 teve sua aprovação somente no ano de 2024, estando, de igual maneira ligado ao PPA que começou a valer neste mesmo ano ainda se encontra muito cedo para determinar a efetividade, ou não, da avaliação de políticas públicas instituídas pelo plano. Se este terá resultados positivos ou negativos, bem como se cumprirá com um de seus objetivos de instituir uma política de monitoramento e avaliação dentro do Estado e a busca por uma gestão efetiva e eficaz somente o futuro irá responder.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA ASSEMBLEIA (Maranhão). **ALEMA aprova PL do Executivo para planejamento de longo prazo “Maranhão 2050”**. 2024a. Disponível em: <https://www.al.ma.leg.br/sitealema/alema-aprova-pl-do-executivo-para-planejamento-de-longo-prazo-maranhao-2050/>. Acesso em: 14 set. 2024.

AGÊNCIA ASSEMBLEIA (Maranhão). **CCJ dá parecer favorável à PEC sobre planejamento estratégico de longo prazo**. 2024b. Disponível em: <https://www.al.ma.leg.br/sitealema/ccj-da-parecer-favoravel-a-pec-sobre-planejamento-estrategico-de-longo-prazo/>. Acesso em: 14 set. 2024.

ARRETCHE, Marta TS. Tendências no estudo sobre avaliação de políticas públicas. **Terceiro Milênio: Revista Crítica de Sociologia e Política**, v. 1, n. 1, p. 126-133, 2013.

CATÁLOGO de Iniciativas. São Luís: Governo do Maranhão, 2024. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiMjEzMGM4ZTMtNWJmNi00MDRiLTgzNDktNmI5YTVkOTZjZDU4IiwidCI6IjA0YzExMDkwLTVmMWQtdmYOS1hZDBkLTRjNTRiNDRiMjY5ZCJ9&pageName=ReportSection>. Acesso em: 14 set. 2024.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas**. Princípios, propósitos e processos. São Paulo: Editora Atlas S. A., 2012
DRAIBE, Sônia Miriam. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC/SP, 2001.

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

GARCIA, Ronaldo Coutinho. PPA: o que não é e o que pode ser. **Boletim de Políticas Sociais**: Acompanhamento e Análise, n. 20, p. 431-456, 2012. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4281/1/bps_20_artigospecial.pdf. Acesso em: 25 out. 2024.

MAIA, José Afonso Ferreira. Metodologia para avaliação ex ante e ex post da relevância social de políticas públicas. **Sitientibus**, Feira de Santana, n. 38, p. 35-56, jan./jun. 2008. Disponível em: <https://periodicos.uefs.br/index.php/sitientibus/article/view/7633/6350>. Acesso em: 22 nov. 2024.

MARANHÃO. Ato da Presidência nº 62, de 23 de maio de 2024a. Designa as magistradas e o magistrado para atuarem como membras e membro do Núcleo Estadual de Justiça Restaurativa no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado Maranhão, criado pela Resolução-GP nº 55, de 17 de julho de 2020 e alterado pela Resolução-GP nº 49, de 23 de maio de 2024. **DJE**. São Luís, Disponível em: https://novogerenciador.tjma.jus.br/storage/arquivos/atos_da_presidencia/ato_da_presidencia_gp_n_62_de_23_de_maiode_2024_24_05_2024_18_20_52.pdf. Acesso em: 10 set. 2024.

MARANHÃO. Decreto nº 38.478, de 15 de agosto de 2023a. Revoga o Decreto nº 37.594, de 28 de abril de 2022, que cria Comissão para elaboração do Plano Maranhão 2050, e dá outras providências: Diário Oficial do Estado do Maranhão. **DO/MA**. São Luís, MA, 15 ago. 2023.

MARANHÃO. **Plano Estratégico de Longo Prazo**: Maranhão 2050. São Luís, 2024b. 328 p.

MARANHÃO (Estado). **Plano Plurianual 2020-2023**: planejamento para o desenvolvimento do Maranhão. São Luís: Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento, 2019. Disponível em: <https://www.seplan.ma.gov.br/uploads/seplan/docs/PPA-2020-2023-apos-revisao-em-29-10-2020.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2024.

MARANHÃO (Estado). **Plano Plurianual 2024-2027**: planejamento para o desenvolvimento do Maranhão. São Luís: Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento, 2023b. Disponível em: https://seplan.ma.gov.br/uploads/seplan/docs/PPA_2024_2027_atualizado1.pdf. Acesso em: 22 nov. 2024.

NEMES, Maria Ines Baptistella. **Avaliação em Saúde:** questões para programas de DST/AIDS no Brasil. Coleção ABIA – Fundamentos de Avaliação n. 1, 2001.

PAULO NETO, José. Introdução ao método da teoria social. In: CFESS. ABEPSS. (Org.). **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais.** Brasília, DF, 2009, pág. 667-696

RAMOS, Marília Patta; SCHABBACH, Letícia Maria. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 5, p. 1271-1294, set./out. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/bPM5xsjhwWgL54mdx3R7cnP/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 22 nov. 2024.

SILVA, Maria Ozanira da Silva. Avaliação de políticas e programas sociais: uma reflexão sobre o conteúdo teórico e metodológico da pesquisa avaliativa. **Pesquisa avaliativa:** aspectos teóricos metodológicos. São Paulo: Veras Editora: São Luis, MA: GAEPP, 2013.

SILVA, Pedro Luiz Barros; MELO; Marcos André Barreto de. **O Processo de Implementação de Políticas Públicas no Brasil:** características e determinantes da Avaliação de Programas e Projetos. Caderno de Pesquisa n. 48. Campinas: NEPP/UNICAMP, 2000.

SOUZA, Lincoln Moraes. **A agenda e as agendas no Brasil.** Cronos, Natal-RN, v. 7, n. 1, jan./jun. 2006

ROCHE, Chris. **Avaliação do impacto dos trabalhos de ONGs: aprendendo a valorizar as mudanças.** Edição adaptada para o Brasil pela ABONG. Tradução de Tisel Tradução e Interpretação Simultânea Escrita. São Paulo: Cortez; ABONG; Oxford: Oxfam, 2000.

VIANA, Ana Luiza. **Abordagens Metodológicas em Políticas Públicas.** Caderno de Pesquisa n. 05. Campinas: NEPP/UNICAMP, 1988.