

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas  
Departamento de Ciência Política

Implementação de políticas públicas com a perspectiva da ação intersetorial:  
uma análise comparada do Programa Travessia e do Programa Cultivar, Nutrir e  
Educar

Belo Horizonte

2014

**Mirella Vasconcelos Ferreira Barbosa**

Implementação de políticas públicas com a perspectiva da ação intersetorial:  
uma análise comparada do Programa Travessia e do Programa Cultivar, Nutrir e  
Educar

Dissertação apresentada ao Departamento de  
Ciência Política da Faculdade de Filosofia e  
Ciência Humanas da Universidade Federal de  
Minas Gerais, como requisito parcial para  
obtenção de título de Mestra em Ciência Política.

Orientadora: Telma Maria Gonçalves Menicucci

Belo Horizonte

2014

Implementação de políticas públicas com a perspectiva da ação intersetorial: uma análise comparada do Programa Travessia e do Programa Cultivar, Nutrir e Educar

Dissertação apresentada ao Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção de título de Mestra em Ciência Política.

Banca Examinadora

---

**Telma Maria Gonçalves Menicucci – Orientadora- UFMG**

---

José Ângelo Machado – UFMG

---

Carla Bronzo Ladeira – FJP

Belo Horizonte, 21 de Fevereiro de 2014.

Constato para mudar e não para me acomodar.  
Seria uma desolação para mim se, enquanto ser humano, tivesse de reconhecer a minha absoluta incapacidade de intervir eficazmente na realidade, se tivesse de reconhecer que minha aptidão para verificar não se alonga na de mudar o contexto em que verifiquei, provando futuras verificações diferentes.

Paulo Freire

## RESUMO

Esta dissertação tem por objetivo comparar o processo de implementação de dois Programas de caráter intersetorial do governo de Minas Gerais, quais sejam: o Programa Travessia e o Programa Cultivar, Nutrir e Educar.

Inicialmente, com base na literatura acerca da ação intersetorial, procurou-se operacionalizar o conceito de intersetorialidade com vista a identificar dimensões que pudessem indicar a efetivação da implementação da estratégia intersetorial nos dois Programas a serem analisados. Três dimensões foram adotadas para tal, quais sejam: o compartilhamento de objetivos, de planejamento e de ações entre os atores envolvidos na implementação dos Programas; a lógica de alocação orçamentária adotada; e o compartilhamento de procedimentos e fluxos de trabalho, bem como de informações entre os atores envolvidos na implementação dos Programas.

Ademais, utilizou-se da literatura acerca da implementação de políticas públicas de forma a buscar-se delinear fatores explicativos que influenciam tal gênero de intervenção e que poderiam, assim, explicar as diferenças encontradas nos resultados verificados entre os dois Programas. Considerou-se que a natureza das políticas públicas - materializada em seus objetivos, os aspectos institucionais e organizacionais, os atores envolvidos nas intervenções, bem como as relações entre os mesmos colocam-se como importantes fatores explicativos que facilitam ou dificultam a efetivação e a intensidade desta ação intersetorial.

Para além das revisões bibliográficas, para o desenvolvimento do trabalho optou-se pela realização de pesquisa qualitativa utilizando-se de entrevistas semi-estruturadas – foram realizadas 22 (vinte e duas) entrevistas com atores estratégicos dos dois Programas - e análise documental: registros administrativos, comunicados e publicações oficiais, e diversos outros dados secundários.

Os resultados obtidos apontaram que a ação intersetorial se dá de formas e intensidades diferenciadas entre os Programas em questão, sendo mais efetiva e intensa no Programa Cultivar, Nutrir e Educar.

**Palavras-Chaves:** Implementação de Políticas Públicas; Ação Intersectorial; Programa Travessia; Programa Cultivar, Nutrir e Educar

## ABSTRACT

This study aims to compare the implementation process of two intersectoral's Programs of Minas Gerais government, which are: The Travessia Program and Cultivar, Nutrir e Educar Program.

Initially, based on intersectoral action approach, we sought to operationalize the concept of intersectionality in order to identify dimensions that could indicate the implementation of intersectoral strategy effectiveness on both programs to be analyzed. Three dimensions were adopted for this purpose, which are: the sharing of objectives, planning and actions among the actors involved in the implementation of programs, the logic of budget allocation adopted, and the procedures and workflows sharing and information between the actors involved in the programs implementation.

In addition, we used the public policy implementation literature to seek outline explanatory factors that influence this kind of intervention and could explain the differences in results between the two programs. It was considered that the public policy kind - embodied in its objectives, institutional and organizational aspects, the actors involved in interventions, as well as the relationships between them are explanatory factors important that facilitate or hinder the effectiveness and intensity of this action intersectoral.

In addition to the literature reviews, for this study development prized by conducting qualitative research using interviews semi-structured - used 22 (twenty-two) interviews with strategic actors of the two programs, and documentary analysis: administrative records, reporting and official publications, and various other secondary data.

The main conclusion showed that intersectoral action takes place in different forms and intensities between the programs in question, being more effective and intense in Cultivar, Nutrir e Educar Program.

**Keywords:** Public Policy Implementation; Intersectoral Action; Travessia Program; Cultivar, Nutrir e Educar Program.

## **LISTA DE SIGLAS**

AAPPS - Assessoria de Articulação, Parceria e Participação Social

CEMIG - Companhia Energética de Minas Gerais

COPANOR - Serviços de Saneamento Integrado do Norte e Nordeste de Minas Gerais

COPASA - Companhia de Saneamentos de Minas Gerais

EMATER – Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural

FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

IDHM - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

IPM - Índice de Pobreza Multidimensional

NCGERAES – Núcleo Central de Gestão Estratégica dos Recursos e Ações do Estado

OPHI - Poverty and Human Development Initiative

OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

PECNE – Programa Cultivar, Nutrir e Educar

PMDI - Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado

PNUD - Programa das Nações Unidas pelo Desenvolvimento

PPAG - Plano Plurianual de Ação Governamental

RECIVIL - Sindicato dos Oficiais de Registro Civil

SEAPA - Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento

SECCRI - Secretaria de Estado de Casa Civil e de Relações Institucionais

SECTES - Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior

SEDESE - Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social

SEDVAN - Secretaria de Estado de Desenvolvimento dos Vales do Jequitinhonha, Mucuri e do Norte de Minas

SEDRU - Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana

SEDS - Secretaria de Estado de Defesa Social

SEGOV - Secretaria de Estado de Governo

SEE - Secretaria de Estado de Educação

SEEJ - Secretaria de Estado de Esporte e Juventude

SEPLAG - Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

SERRF - Secretária de Estado Extraordinária de Regularização Fundiária

SES - Secretaria Estadual de Saúde

SETE – Secretaria de Estado de Trabalho e Emprego

SETOP - Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas

SUBTER – Subsecretaria de Trabalho, Emprego e Renda

## **LISTA DE FIGURAS, QUADROS E TABELAS**

**Figura 1:** Projetos e Processo que compõem o Programa Travessia

**Figura 2:** Dinâmica de funcionamento do Programa Travessia

**Figura 3:** Fluxograma do Programa Cultivar, Nutrir e Educar

**Figura 4:** Dimensões de análise da pesquisa

**Quadro 1:** A presença da ação intersetorial no governo e na gestão social

**Quadro 2:** Top-down and Bottom-up Theories Compared

**Quadro 3:** Matriz Conflito-Ambiguidade: Modelo de Implementação de Matland

**Quadro 4:** Apresentação Sintética dos Projetos que Compõem o Programa Travessia

**Quadro 5:** Apresentação Sintética dos Projetos que Compõem o PECNE

**Quadro 6:** Relação de Entrevistados Por Programa

**Quadro 7:** Matriz de Ações Articuladas do Programa Travessia no Município de Ninheira

**Quadro 8:** Ações Intersetoriais do Travessia no município de Ninheira

**Quadro 9:** Ações Planejadas e Execução do Programa Travessia no Município de Ninheira

**Quadro 10:** Ações Intersetoriais do PECNE no município de Ninheira

**Quadro 11:** Matriz de Planejamento do Município de Ninheira

**Quadro 12:** Composição do Comitê de Acompanhamento do Programa Travessia

**Quadro 13:** Pontos de Pauta do Comitê de Acompanhamento do Programa Travessia

**Quadro 14:** Pontos de Pauta das Reuniões do Comitê de Temático de Segurança Alimentar, Nutricional Sustentável no que se refere ao PECNE

**Quadro 15:** Operacionalização dos Objetivos do Travessia, 2008 a 2010

**Quadro 16:** Análise da aderência dos Objetivos dos Projetos, Ações Propostas e IPM

**Quadro 17:** Sistematização dos Produtos, e Grau de Intensidade da Ação Intersetorial

**Tabela 1:** Dados Consolidados Municípios Atendidos pelos Programas

**Tabela 2:** Municípios Aptos à Análise Comparativa

**Tabela 3:** Orçamento Programa Travessia 2012 por Projeto

**Tabela 4:** Orçamento Programa Cultivar, Nutrir e Educar 2012 por Projeto/  
Processo

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>18</b>
<b>2. AÇÃO INTERSETORIAL: O QUE É, PARA QUÊ É, E COMO SE DÁ NA PRÁTICA? .....</b>	<b>22</b>
2.1. A AÇÃO INTERSETORIAL COMO UMA PERSPECTIVA INOVADORA DE GESTÃO .....	22
2.2. OS DESAFIOS POSTOS À MATERIALIZAÇÃO DA AÇÃO INTERSETORIAL .....	28
2.3. AVANÇANDO UM POUCO MAIS NOS DESAFIOS: O PAPEL DA COORDENAÇÃO E DA COOPERAÇÃO NA PROMOÇÃO DA AÇÃO INTERSETORIAL.....	30
<b>3. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS INTERSETORIAIS: ORGANIZANDO O CAMPO DE ANÁLISE .....</b>	<b>35</b>
3.1. AS PERSPECTIVAS PROCESSUAIS DE ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA LUZ PARA OS ESTUDOS SOBRE IMPLEMENTAÇÃO.....	35
3.2. ANÁLISE DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO: DESVENDANDO O “ELO PERDIDO”? .....	39
3.3. SÍNTESE DOS ARGUMENTOS .....	55
<b>4. O CONTEXTO EM QUE SE INSERE A AÇÃO INTERSETORIAL EM MINAS GERAIS E OS DESENHOS DO PROGRAMA TRAVESSIA E DO PROGRAMA CULTIVAR, NUTRIR E EDUCAR .....</b>	<b>60</b>
4.1. A ESTRATÉGIA DE GOVERNO DE MINAS GERAIS NO GOVERNO AÉCIO – ANASTASIA: DO “AJUSTE FISCAL” A “GESTÃO PARA CIDADANIA” .....	60
4.2. A ESTRATÉGIA DE INTERVENÇÕES DO GOVERNO DE MINAS GERAIS VOLTADAS À SUPERAÇÃO DA POBREZA .....	62
4.3. A ESTRATÉGIA DE INTERVENÇÕES VOLTADAS À SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL.....	69
<b>5. AS HIPÓTESES E O DESENHO DE PESQUISA.....</b>	<b>74</b>
5.1. A ESCOLHA DOS CASOS A SEREM ANALISADOS.....	78
5.2. AS FONTES DE DADOS MOBILIZADAS .....	80
<b>6. A IMPEMENTAÇÃO DAS ESTRATÉGIAS INTERSETORIAIS NO PROGRAMA TRAVESSIA E NO PROGRAMA CULTIVAR, NUTRIR E EDUCAR.....</b>	<b>82</b>
6.1. PROCESSO E PRODUTOS DA IMPLEMENTAÇÃO: A EFETIVAÇÃO DAS INTERVENÇÕES INTERSETORIAIS .....	82
6.1.1. <i>Compartilhamento dos Objetivos, Planejamento e Ações</i> .....	82
6.1.2. <i>A Lógica de Alocação Orçamentária-financeira Adotada</i> .....	93
6.1.3. <i>Compartilhamento de Procedimentos, Fluxos de Trabalho e Informações</i> .....	99
6.2. OS ARRANJOS INSTITUCIONAIS DOS PROGRAMAS.....	103
6.3. GRAU DE COMPLEXIDADE E CLAREZA QUANTO AOS OBJETIVOS DOS PROGRAMAS.....	122
6.4. ATORES E O RECONHECIMENTO MÚTUO ENTRE ELES .....	130
6.5. A ADESÃO À ESTRATÉGIA DAS ÁREAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS COM CONTEXTOS TÉCNICOS MAIS CONSOLIDADOS E INSTITUCIONALIZADOS .....	137
<b>7. CONCLUSÃO.....</b>	<b>144</b>
<b>7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>151</b>
<b>8. ANEXOS: .....</b>	<b>160</b>

## 1. INTRODUÇÃO

A partir dos anos 70, a implementação se colocou na pauta de estudos acerca das políticas públicas, uma vez que se reconheceu a importância deste processo para explicar os resultados, nem sempre previsíveis, com a adoção de certa política pública, programa ou projeto.

Os estudos pioneiros, tais como o de Pressman e Wildavsky (1973), se esforçaram em compreender quais fatores impactam a implementação de uma determinada política pública, tendo em vista o distanciamento entre os objetivos pretendidos e os resultados obtidos, ou seja, procuraram desvendar o que denominaram *déficit de implementação*. No entanto, tais estudos pioneiros foram alvo de diversas críticas, em especial, por desconsiderarem que a implementação é um processo complexo por si só e não meramente a replicação dos ditames da formulação.

Desta forma, cada vez mais, a implementação tem sido estudada como um processo interativo e iterativo, de forma a compreender os fatores explicativos para o hiato entre a formulação e os resultados pretendidos com determinadas políticas públicas. Ademais, a implementação passa a ser considerada como um processo de aprendizagem e, assim, como um momento de geração de conhecimento que poderá ser utilizado para a (re) formulação das políticas públicas.

Estes novos estudos, assim, passam a se preocupar em traçar de maneira mais clara “quem” e “o que” está influenciando “quem”, “como” e “porquê” neste processo de implementação. Desta forma, fatores como a natureza da política a ser implementada – traduzida em seus objetivos, os atores envolvidos e como os mesmos se relacionam, bem como os arranjos institucionais disponíveis colocam como fatores que possuem um papel relevante no processo de implementação.

É nesta perspectiva, também, que ganha relevância o debate de políticas públicas implementadas por meio de redes. Tais fenômenos colocam-se de alta complexidade, dado a pluralidade de atores envolvidos e dos arranjos institucionais necessários para que tais atores atuem de forma coordenada e cooperativa, com vistas à obtenção de um mesmo objetivo. Tal discussão é de extrema relevância na análise de programas que atuam com vistas a promoverem intervenções de caráter intersetorial, ou seja, ações que visam à atuação coordenada, articulada e integrada entre diversos setores governamentais.

Cabe evidenciar que a ideia de integração dos setores tem sido vista pelos gestores públicos como alternativa ideal frente aos problemas sociais, dado a insuficiência dos resultados obtidos com a adoção de uma gestão segmentada e setorializada das políticas públicas. Desta forma, as mudanças no campo da gestão pública manifestam-se a partir de uma nova cultura de gestão que contrapõe a rigidez hierárquica, se proliferando pelo mundo, assim, a tentativa de desenhar e implementar políticas públicas intersetoriais. (Bronzo, 2005)

Como salienta Grau (2005), análise de experiências aplicadas sobre a intersetorialidade ainda são raras na literatura acadêmica, não se reconhecendo estudos sobre como os programas interatuam entre si, nem avaliações sobre a estratégia de intervenção, quando se trata de ação intersetorial. Nesse sentido, o presente trabalho justifica-se pela oportunidade de discutir e compreender os processos que envolvem a implementação deste tipo de estratégia de intervenção.

Para tal, fez-se a opção por realizar uma análise comparada de dois Programas do atual governo de Minas Gerais quais sejam: o Programa Travessia e o Programa Cultivar, Nutrir e Educar – PECNE. O Programa Travessia, iniciado em 2007, coloca-se como uma estratégia de intervenção intersetorial para superação da pobreza. Já o Programa Cultivar, Nutrir e Educar, implementado em 2011, se propõe a garantir, de forma intersetorial, a segurança alimentar e nutricional dos alunos da rede de ensino estadual mineira.

Questões como: “o que define uma ação intersetorial”, “quais são os principais fatores podem influenciar a implementação dos mesmos?”, “como se deu o processo de implementação do Travessia e do PECNE?”e, “como tais fatores influenciaram a ação intersetorial pretendida por estes Programas?” foram norteadoras deste trabalho.

Primeiramente tentou-se tornar o conceito de “intersectorialidade” mais operacionalizável com vistas a fornecer elementos para que pudéssemos analisar o grau de alcance desta estratégia pelos Programas em questão. Tal operacionalização nos permitiu definir três grandes produtos/processos da ação intersetorial, quais sejam: o compartilhamento de objetivos, planejamento e ações, a estratégia de alocação orçamentária para viabilizar as ações intersetoriais, bem como o compartilhamento de procedimentos e fluxos de trabalho conjuntos e de informações relativas aos Programas.

A literatura acerca da implementação ofereceu subsídios para definir as hipóteses do trabalho. Estas, por sua vez, foram norteadoras dos fatores que podem influenciar a implementação da ação intersetorial, quais sejam: o grau de complexidade dos objetivos

propostos pelos Programas; o arranjo institucional proposto; o conjunto de atores envolvidos e o reconhecimento mútuo entre eles; e a adesão dos setores de políticas públicas consolidados à estratégia intersetorial. O objetivo é demonstrar que a forma de articulação destes fatores explica o maior alcance da ação intersetorial pelo PECNE comparado ao Programa Travessia.

Desta forma, para tal análise foi realizada uma revisão acerca da literatura sobre intersetorialidade e implementação de políticas públicas. Além disto, utilizou-se de metodologia qualitativa a partir de entrevistas semiestruturadas com 22 (vinte e dois) atores estratégicos envolvidos na implementação destes Programas. Foi realizada, também, a análise de documentos internos e oficiais disponíveis dos Programas em questão. No caso específico do Programa Travessia, também foram utilizados estudos já desenvolvidos acerca do Programa.

No que se refere à sua estrutura, o presente trabalho é constituído de 7 (sete) capítulos. Feita esta apresentação, seguem-se os capítulos 2 e 3, que constituem o referencial teórico-conceitual deste trabalho. O capítulo 2 desenvolve uma discussão acerca dos principais aspectos já levantados na literatura acerca da ação intersetorial, bem como traz pontos em que se pode avançar nesta discussão. O objetivo foi tornar o conceito de intersetorialidade mais operacionalizável com vistas a facilitar a análise do processo de implementação dos Programas em questão. Já no Capítulo 3, é realizado uma síntese da literatura acerca da implementação de políticas públicas, evidenciando alguns modelos de análise e explicitando elementos a serem observados quando se pretende analisar políticas públicas, programas ou projetos que adotam uma perspectiva de atuação intersetorial.

O capítulo 4, por sua vez, pretende contextualizar a adoção da perspectiva intersetorial pelo governo de Minas Gerais, no âmbito do Programa Travessia e do PECNE. Pretende-se, também, apresentar os principais elementos que constituem o desenho destes dois Programas com vistas a possibilitar a posterior análise da implementação dos mesmos.

O Capítulo 5 se dedica a apresentar o percurso metodológico seguido neste trabalho, explicitando como se deu a escolha dos Programas e do município que serviu como base de análise comparada e quais foram as fontes de dados utilizadas.

Já no capítulo 6 encontra-se a análise comparada destes Programas. Tal a análise foi estruturada em 5 (cinco) seções, sendo que primeiramente tentou-se apresentar os produtos obtidos com a implementação dos dois Programas, tendo em vista os três indicadores da ação intersetorial identificados. As quatro outras seções dedicaram-se à análise dos possíveis fatores

explicativos das diferenças encontradas no alcance e no grau da ação intersetorial pretendida pelos Programas.

No capítulo 7, são sintetizadas as principais discussões desenvolvidas no presente trabalho e as conclusões e reflexões a que se chegou com a análise da implementação do Programa Travessia e do Programa Cultivar, Nutrir e Educar.

## **2. AÇÃO INTERSETORIAL: O QUE É, PARA QUÊ É, E COMO SE DÁ NA PRÁTICA?**

Os conceitos de intersectorialidade, bem como de descentralização e de participação, constituem-se de diretrizes do que se tem denominado “nova gestão social”. Por gestão social pode-se entender os processos de desenho e de implementação de políticas sociais que visem melhorar as condições e a qualidade de vida da população de forma integral e universal. (Licha, 1999 *apud*, Repetto, 2004).

A ação intersectorial caracteriza-se como uma nova lógica de gestão que visa a superar a segmentação e a desarticulação das diversas ações públicas, em especial, as ações voltadas para grupos sociais mais vulneráveis ou em processo de exclusão social. Sendo assim, a ação intersectorial materializa-se como uma nova maneira de abordar os problemas sociais com vistas a obter resultados mais sinérgicos em situações caracterizadas por alta complexidade.

Neste capítulo, não perdendo de vista as características normativas da maior parte da literatura que trata da ação intersectorial, uma vez que as mesmas se inserem nas discussões de gestão pública, pretende-se delinear melhor o conceito de “intersectorialidade” com vistas a torná-lo mais operacionalizável de forma a subsidiar a análise dos produtos/ processos decorrentes da implementação de políticas públicas que adotam essa lógica de gestão.

### **2.1. A ação intersectorial como uma perspectiva inovadora de gestão**

De acordo com Repetto (2009), na contemporaneidade, problemas antigos estão ganhando novos significados, segundo os avanços e retrocessos socioeconômicos e políticos, dando forma a um novo cenário social. Neste novo cenário, reconheceu-se certo limite do Estado ao atuar de um modo setorial frente a problemas que requerem fortes interrelações, enfoques e intervenções conjuntas.

Este reconhecimento se materializa em um conjunto de inovações no âmbito da gestão pública – em especial na gestão social - como a emergência na agenda pública de temas como intersectorialidade, transversalidade, *cross cutting* e matricialidade<sup>1</sup>. Este conjunto de inovações

---

<sup>1</sup>Bronzo (2007) assinala a dificuldade de se estabelecer, sem ambiguidades, os limites e as distinções entre tais termos, uma vez que normalmente os mesmos aparecem, na literatura, totalmente imbricados.

visa oferecer novas respostas às demandas da população, uma vez que, na maior parte das vezes, as estruturas organizacionais tradicionais – verticalizadas, hierarquizadas e compartimentalizadas – não conseguem mais supri-las (Serra, 2005; Bronzo, 2007). Desta forma, nas palavras de Bronzo (2007):

[...] o termo intersetorialidade articula-se de forma mais ampla com novas perspectivas no âmbito da gestão pública, e principalmente, no campo da gestão social, ao configurar-se como uma resposta mais adequada aos tipos de problemas enfrentados pelas políticas sociais voltadas para os grupos mais vulneráveis ou em processo de exclusão social. (Bronzo, 2007, p.11)

Inojosa (2001) evidencia que o tema da intersetorialidade se aproxima da ideia de transdisciplinariedade<sup>2</sup>. A ideia central da transdisciplinariedade é que se faz necessário romper com a fragmentação e o isolamento das disciplinas, ou seja, com as “clausuras setoriais” para se enxergar a diversidade. A este respeito, Grau (2005) evidencia que a intersetorialidade conduz tanto a interdisciplinariedade, por facilitar o processo de negociação e consenso entre diferentes pontos de vista, quanto à transetorialidade por criar uma nova visão e imprimir novos valores a partir das contribuições de cada política.

A ação intersetorial se coloca, assim, como reconhecimento que a “vida é tecida em conjunto” e por esse motivo não faz sentido manter o aparato governamental compartimentalizado, verticalizado e piramidal, não enxergando as pessoas e as famílias em sua totalidade. (Inojosa, 2001)

Pode-se dizer, assim, que a tentativa de desenvolver um conjunto de ações integradas e mais coletivas justifica-se pela suposição de que novas instituições de caráter pluralista podem ser indutoras de melhores padrões de desempenho organizacional por introduzir uma perspectiva inovadora, pautada na construção de processos que visem criação de consensos e integração, na maneira de desenhar, implementar e gerenciar as políticas públicas, em especial as políticas sociais.

É importante salientar que, embora as intervenções intersetoriais requeiram uma perspectiva de gestão própria, a mesma não pretende substituir a estrutura organizacional vigente, ou seja, a intersetorialidade constitui-se como uma parte “soft” da organização que se torna

---

<sup>2</sup> De acordo com Inojosa (2001) a transdisciplinariedade possui suas raízes estão na teoria da complexidade que, por sua vez, trabalha com a compreensão da diversidade. De acordo com Morin (1999) as disciplinas isoladas são incapazes de traduzir “o que está tecida em conjunto” – significado de complexidade (Morin, 1999 *apud* Inojosa, 2001).

complementar a parte “hard” - à estrutura organizacional básica – de forma a tentar compensar as inevitáveis limitações desta estrutura organizacional frente à complexa realidade. (Serra, 2005)

Desta forma, a ação intersetorial pode ser entendida, grosso modo, como o processo no qual objetivos, estratégias, atividades e recursos de cada setor são considerados segundo suas repercussões e efeitos nos objetivos, estratégias, atividades e recursos dos demais setores, com vistas a alcançar efeitos mais sinérgicos diante de um problema complexo. De acordo com Grau (2005), setores podem tanto corresponder a especialidades de conhecimento, remetendo à forma tradicional de organização governamental, quanto a grandes lógicas de ação coletiva e mecanismos de coordenação social, podendo eventualmente indicar a articulação entre setor privado, público e terceiro setor.

Tal autora evidencia, ainda, que três elementos compõem o conceito de intersetorialidade, a saber: 1º) integração - este elemento se confunde com o próprio conceito de intersetorialidade e pressupõe a necessidade de uma estratégia integradora, associativa para o desenvolvimento; 2º) abrangência, ou seja, a ideia de que a intersetorialidade perpassa todas as fases da gestão, ou seja, afeta desde o desenho até a avaliação das ações e se coloca como uma pauta de ação para as políticas públicas; e, 3º) parceria, uma vez que a intersetorialidade supõe o compartilhamento de recursos, responsabilidades e ações (Mendes y Fernandez, 2004 *apud* Grau, 2005, p.2).

A definição de intersetorialidade, de acordo com Inojosa (2001) sintetiza os elementos definidos por Grau (2005), uma vez que se relaciona com a articulação de saberes e experiências com vistas ao planejamento, execução e a avaliação de políticas públicas de forma a obter resultados mais integrados e efeitos mais sinérgicos. Pretende-se, assim, muito mais que juntar setores, uma vez que o objetivo central é criar uma nova dinâmica para o aparato governamental.

Segundo Ckagnazaroff (2004), para além da perspectiva se criar esta nova dinâmica, a ideia de intersetorialidade deve consistir em elaborar e implementar políticas e ações mais abrangentes que enfoquem diferentes aspectos da vida dos cidadãos ao mesmo tempo, ou seja, que considerem o cidadão em sua totalidade. Essa tradução do conceito também é compartilhada por Menicucci (2002):

A intersetorialidade significa uma nova maneira de abordar os problemas sociais, enxergando o cidadão em sua totalidade e estabelecendo uma nova lógica para gestão da cidade, superando a forma segmentada e desarticulada como em geral são executadas as diversas ações públicas encapsuladas nos vários nichos setoriais que se sobrepõem às subdivisões profissionais ou disciplinares. (Menicucci, 2002, p.10).

Assim, a ideia de integração perpassa toda concepção de intersectorialidade. Segundo Grau (2005), podem ser detectadas duas premissas acerca da noção de intersectorialidade remetendo à ideia de integração de diversos setores com vistas à solução de problemas sociais. A primeira premissa é de caráter político e propõe que a integração de diversos setores permite a busca de soluções mais integrais – ideia de soluções globais de desenvolvimento. Já a segunda é de natureza técnica, uma vez que acredita que a integração entre os setores permite que as diferenças entre eles possam ser usadas produtivamente para resolver problemas sociais.

No presente, trabalho será considerado intervenção intersectorial aquela que, mais que justapor ou compor políticas públicas, propõe superar a visão isolada e fragmentada do aparato governamental tradicional, tanto no momento da apreensão de um determinado problema e na formulação de solução ao mesmo quanto na implementação de políticas públicas correspondentes, por meio da integração de planejamento, ações e procedimentos, bem como de compartilhamento de recursos e responsabilidades por diversos setores governamentais – saúde, educação, assistência social, agricultura, dentre outros – com vistas ao alcance de um objetivo comum, adotando uma perspectiva mais global, que seja, assim, mais adequada frente a situações de alta complexidade, tais como a pobreza, exclusão social e a segurança alimentar.

Parte-se do pressuposto que com a adoção de tal tipo de estratégia novos desafios de ordem prática são postos à gestão pública e, por consequência, à análise do processo de implementação deste tipo de política pública. Desta forma, faz-se necessário inicialmente tentar desvendar melhor o que tal conceito significa.

Um trabalho relevante na operacionalização do conceito em questão é o de Grau (2005) – *La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social*. Nesse trabalho, a autora evidencia que diversas traduções práticas do conceito de intersectorialidade podem ser citadas e que as mesmas nascem da evidência ou consciência de que a solução do problema ultrapassa estratégias de intervenção setoriais e a distribuição dispersa de recursos.

Tal autora enumera pelo menos quatro situações em que a questão da intersectorialidade tem condições de aflorar, a saber: a) temas ou problemas que ultrapassam a esfera de competência de um só órgão, tais como os problemas de caráter transversal; b) projetos que envolvem a cidade como um todo, ou seja, projetos globais que necessitam de integração das políticas públicas; c) descentralização da execução de políticas públicas; d) centralização da formulação ou coordenação de políticas sociais com fins de criação de um marco comum de ações.

Outro aspecto levantado por Magalhães (2004), no que se refere à tradução prática da ação intersectorial, diz respeito à definição de quais “setores” devem estar envolvidos. De acordo com o autor, o que deverá balizar a escolha de combinações para uma determinada estratégia de intervenção é o reconhecimento de que, apesar dos problemas sociais serem fenômenos multifacetados, todas essas facetas podem não ser a causa de um fenômeno específico, ou podem atuar com diferentes intensidades. Nesse sentido, as estratégias de intersectorialidade devem ser desenhadas levando em conta tais especificidades, ou seja, faz-se necessário levantar quais facetas estão atuando no processo e em que intensidade. A esse respeito Bronzo (2007) afirma:

Não existem formatos pré-definidos de programas ou estratégias intersectoriais no campo das políticas sociais ou de políticas mais específicas para o enfrentamento da pobreza; mas pode se dizer que na origem de estratégias com esse formato existe sempre um diagnóstico sobre o caráter multideterminado e multifacetado do fenômeno da pobreza ou dos problemas sociais em geral. (Bronzo, 2007, p.15)

Além da discussão acerca das escolhas que devem ser tomadas ao definir por uma estratégia de intervenção intersectorial, Magalhães (2004) salienta, ainda, que a intersectorialidade como estratégia de formulação e gestão de políticas sociais pode possuir níveis muito variados de abrangência. Nesse sentido, pode haver intervenções que contam com a colaboração intensa dos setores durante todo o ciclo de política pública, ou seja, são desenhadas, executadas, monitoradas e avaliadas de maneira intersectorial, ao passo que podem existir intervenções que são apenas desenhadas intersectorialmente e implementadas setorialmente. Há estratégias, também, que de maneira mais simplista, estabelecem apenas objetivos e metas consistentes entre os setores a partir de um planejamento governamental.

Ampliando o escopo de análise, Grau (2005) afirma que, dependendo da aplicação da ação intersectorial, existem diversas combinações institucionais (Quadro 1) para que a mesma se concretize, sendo que os fatores que determinam tais combinações são as fases da gestão (processos) e a cobertura das políticas públicas (abrangência/ cobertura).

**Quadro 1:** A presença da ação intersetorial no governo e na gestão social

Processos	Cobertura		
	Totalidade das políticas públicas (PP)	Somente políticas sociais (PS)	
		Todas as políticas sociais (+)	Algumas políticas sociais (-)
Formulação e implementação (FI)	CASO TIPO FIPP	CASO TIPO FIPS(+)	CASO TIPO FIPS(-)
Formulação (e coordenação) (F)	CASO TIPO FPP	CASO TIPO FPS(+)	CASO TIPO FPS(-)

**Fonte:** Adaptação de Núria Cunill-Grau, 2005

Pode-se perceber, que Grau (2005) identifica casos em que a intersetorialidade abarca tanto a formulação quanto a implementação e envolve a totalidade das políticas públicas (FIPP), bem como modelos em que a intersetorialidade se restringe apenas à coordenação de políticas sociais de intervenção na pobreza (FPS(-)). As experiências estudadas pela autora sugerem que a seleção do âmbito de aplicação da ação intersetorial não pode ocorrer de maneira arbitrária. Coloca-se, assim, como fator chave na decisão a natureza da política em questão, sendo que a experiência sugere que a integração de políticas sociais se dá de uma melhor maneira no nível local e de políticas macroeconômicas no nível nacional. Quanto ao grau de inclusividade da política, tais estudos apontam que há a maior possibilidade da ação intersetorial se dá tanto na formulação quanto na sua implementação no nível local do que no nacional, uma vez que, no nível local é mais factível alcançar a desconcentração espacial requerida na aplicação deste enfoque.

Deve-se evidenciar também a pluralidade de arranjos institucionais apontadas por Grau (2005) para materializar a intersetorialidade. Sendo assim, pode-se observar que tais arranjos variam desde a criação de comissões *ad hoc* coordenadas por ministros setoriais, com vistas a reunir setores e harmonizar suas políticas, tal como verificado no caso tipo FPS (-) – no qual a intersetorialidade é restrita apenas a formulação de algumas políticas sociais — até a construção de uma nova lógica de organização governamental para atender a necessidade de combinar os diversos setores de uma determinada organização tal como requerido no caso tipo FIPP – no qual a intersetorialidade se dá tanto na formulação quanto na implementação de um conjunto mais amplo de políticas públicas.

Para Veiga e Bronzo (2005), para além do âmbito da decisão política – por meio da criação de consensos e negociações de forma a enfrentar a excessiva setorialização e departamentalização da estrutura administrativa - e do âmbito institucional, por meio de alterações nas estruturas, mecanismos e processos pré-existentes com o objetivo de criar instrumentos necessários e suficientes para dar materialidade aos desdobramentos da decisão política, faz-se importante considerar que a construção de um arranjo de natureza intersetorial deve ocorrer também no âmbito operativo das políticas de forma a obter mudanças nos processos de trabalho, o que exige a adoção de posturas mais cooperativas, disposição para compartilhar informações e restabelecer fluxos, bem como reorientar a forma de provisão dos serviços públicos de modo a ajustá-los às demandas.

Tendo em vista o exposto nesta sessão, pode-se afirmar que quando se pensa em estratégias intersetoriais as mesmas podem se materializar tanto no âmbito decisional, quanto na constituição de novos arranjos institucionais ou no âmbito operativo impondo novos fluxos e novas ferramentas de trabalho aos atores envolvidos. Deve-se considerar também, que cada tipo de problema a ser enfrentado com intervenções de caráter intersetorial requer arranjos institucionais próprios que levam em conta, basicamente, o que se pretende integrar e em qual momento tal integração ocorrerá.

## **2.2. Os desafios postos à materialização da ação intersetorial**

Os princípios integradores e colaborativos da intersetorialidade impõem, assim, diversos desafios para que a materialização da mesma ocorra. Um primeiro desafio que se pode ressaltar é a existência de pouco conhecimento consolidado acerca do tema, o que pode ser um dos elementos que induz, em grande parte, a manutenção da ação intersetorial no campo da retórica.

Outro elemento importante que se coloca como desafio, por poder condicionar a ação intersetorial, é a criação de viabilidade política. Uma vez que a ação intersetorial pressupõe compartilhamento de recursos, responsabilidades e ações, sempre será possível que ocorram resistências e lutas de poder. Sendo assim, a criação de viabilidade política à intervenção intersetorial, poderá minimizar, balancear as diferenças percebidas de poder entre os atores envolvidos. (Serra, 2004; Grau, 2005; Repetto, 2009)

De acordo com Repetto (2009), ao contrário dos discursos públicos que evidenciam a

coerência de enfoques, perspectivas e estratégias de governo o que se predomina na prática é uma multiplicidade e entrelaçamento de interações entre atores com interesses e ideologias diversas. Em suma, o Estado é heterogêneo no seu interior o que torna muito complexa a conformação de coalizões para gerar avanços efetivos à ação intersetorial. Nas palavras do autor:

(...) la multiplicidad y entrelazamiento de interacciones entre actores con intereses e ideologías diversas, donde las dotaciones de recursos, las expectativas personales o grupales, las relaciones informales y los marcos normativos, hacen muy compleja la conformación de coaliciones para generar avances en la intersectorialidad, coaliciones que sean sólidas y que actúen con un horizonte de largo plazo, es decir, que vayan más allá de acuerdos tácticos coyunturales. (Repetto, 2009)

A respeito da criação de viabilidade política pode-se enfatizar alguns elementos importantes de serem observados:

1) a existência de um fundamento político para a atuação integrada. Considera-se que um projeto compartilhado em termos de políticas públicas que tenham como intuito a melhoria da qualidade de vida e a luta contra a exclusão social provê um marco não só teórico senão politicamente afim a um enfoque intersetorial;

2) a influência mútua na tomada de decisões dos setores envolvidos de forma a evitar a vinculação da visão transversal a uma única estrutura setorial, tanto do ponto de vista técnico, como gerencial ou político e, assim, proporcionar o balanceamento de possíveis diferenças de poder percebidas pelos atores envolvidos. (Grau, 2005, Serra, 2004);

3) a existência de um “agente catalítico” com legitimidade e autoridade suficiente para convocar todos os atores pertinentes. (Grau, 2005)

4) o aporte de recursos financeiros, materiais e técnicos para que de fato a intervenção saia do campo da retórica;

Sobre este último ponto, a literatura evidencia como outro desafio para intervenções de caráter intersetorial à destinação dos recursos. Grau (2005) ressalta que a gestão financeira da ação intersetorial é um elemento chave por atuar como um mecanismo integrador e produtor da ação intersetorial. Tal fato se dá, uma vez que, segundo Inosoja (2001), o orçamento reflete claramente a lógica fragmentada e competitiva reinante nas organizações públicas. Sendo assim, ao invés de refletir a preocupação com as necessidades das pessoas ou dos grupos populacionais a peça orçamentária “revela as clausuras setoriais, a separação dos setores, a competição entre os grupos de interesse que ocupam os vários setores.” (Inojosa, 200, p.105)

A este respeito, Repetto (2009) evidencia ainda que, em situações de restrições a luta

distributiva adquire uma importância singular. Tal autor coloca que privilegiar uma agenda centrada em um setor social específico pode ser visualizado, por outros setores como algo debilitante às suas agendas específicas, o que poderá gerar fortes tensões.

Outro desafio relaciona-se à criação de mecanismos organizacionais da ação intersetorial. Tal como ressalta Grau (2005) mecanismos como os sistemas de informação compartilhados, planos de trabalho elaborados conjuntamente, o compartilhamento de resultados, contribuem para a criação de “mecanismos integradores internos”, ou seja, ajudam na criação de comunidade de sentidos entre os envolvidos neste gênero de intervenção. Tais mecanismos, assim, podem contribuir para que se alinhem os objetivos e percepções sobre um dado problema e as formas de solucioná-lo. Desta forma, o desafio de ordem organizacional, relaciona-se à instituição de novas rotinas de trabalho e adoção de novas ferramentas de gestão, tais como planos de trabalho elaborados conjuntamente, compartilhamento de informações e recursos de diversas naturezas.

Para além destes desafios, deve-se considerar também os relativos à dimensão institucional, uma vez que a intersetorialidade requer uma estrutura institucional que facilite a integração e a tomada de decisão conjunta dos setores envolvidos. No que se refere a esta dimensão, parte-se do pressuposto que pelo menos dois elementos colocam-se de extrema relevância para a materialização da ação intersetorial e, desta forma, constituem-se dos grandes desafios enfrentados pela mesma, quais sejam: a obtenção de coordenação e cooperação entre os envolvidos.

### **2.3. Avançando um pouco mais nos desafios: o papel da coordenação e da cooperação na promoção da ação intersetorial**

De acordo com Peters (1998), a coordenação pode ser entendida como um mecanismo de gestão que permite desenvolver políticas integrais, uma vez que possibilita o alcance de objetivos, tais como: a) evitar ou minimizar a duplicação e sobreposição de políticas; b) reduzir as inconsistências das políticas; c) assegurar prioridades políticas e enfatizar a coesão e coerências entre elas; d) atenuar o conflito político e burocrático; e, e) superar a visão minimalista por meio de uma promoção holística das políticas.

No que se refere especificamente às ações de caráter intersetorial, Repetto (2004; 2009) evidencia que este gênero de intervenção requer necessariamente mecanismos de coordenação

denominados por ele de “coordenação pró-integralidade”<sup>3</sup>, ou seja, requer coordenação de esforços dos executores de políticas públicas que tenham impacto na qualidade de vida dos cidadãos.

Cabe evidenciar que, o processo de coordenação opera em determinados marcos institucionais. De acordo com Repetto (2009), no que tange à coordenação, as instituições importam seja para o intercâmbio de informações com vistas a identificar e solucionar problemas e suas respectivas soluções, ou para desenhar e gerenciar uma política pública na qual participam uma multiplicidade de atores que interatuam ao longo de todo o processo.

Arretche (2003) evidencia que, a qualidade da ação do governo depende, em grande medida, dos incentivos e controles a que estão submetidos os atores políticos, ou seja, do desenho institucional das políticas. Desta forma, são as regras do processo decisório, os mecanismos de controle e punição, as arenas institucionalizadas de representação de interesses, dentre outros elementos institucionais de uma política pública, que proporcionam incentivos ao comportamento dos governos. Pode-se dizer, assim, que as instituições constroem as escolhas e as ações dos indivíduos.

De acordo com Steinmo (1992) os fatores institucionais podem moldar os objetivos dos atores e a distribuição de poder entre eles. No mesmo sentido, Immergut (2007) evidencia que da mesma forma que as preferências dos indivíduos são produtos de ambientes sociais e institucionais específicos, também as decisões políticas surgem de um conjunto específico de procedimentos institucionais, que poderão moldar ou distorcer essas decisões, ou seja, preferências e decisões são produtos de instituições. Desta forma, Immergut (1996) evidencia que para compreender o impacto das instituições sobre os conflitos políticos contemporâneos é preciso analisar os incentivos, oportunidades e as restrições que tais instituições oferecem aos atores envolvidos.

De acordo com March e Olsen (2005), dentro de uma perspectiva institucional, um pressuposto central é que as instituições criam elementos de ordem e previsibilidade. Tais instituições moldam, permitem e restringem uma lógica de ação apropriada aos atores políticos.

---

<sup>3</sup>Por “coordenação pró-integralidade” entende-se o processo pelo qual é possível gerar sinergia entre ações e recursos dos diversos envolvidos em um campo concreto da gestão pública. A efetiva coordenação se materializará: a) na fixação de prioridades compartilhadas; b) na repartição acordada de responsabilidades no momento de desenhar as intervenções; c) na decisão de “soma positiva” do que deve ser feito e do quanto de recurso será mobilizado; e, d) na implementação com ações complementárias de múltiplos atores, que se aproxime de modo importante daqueles objetivos planejados pelos diversos responsáveis das políticas e programas sociais. (Repetto, 2005, 2009).

As instituições são, assim, portadoras de identidades e papéis e são indicadores de caráter, história e visões políticas.

Os mesmos autores colocam, também, que outra premissa central da perspectiva institucional é que a tradução de estruturas em ações políticas e em ações de continuidade institucional e mudanças é gerada por processos compreensíveis e de rotina. Estes processos produzem modos recorrentes de ação e padrões organizacionais. Um desafio para os estudiosos de instituições é, assim, explicar como esses processos são estabilizados ou desestabilizados, e quais os fatores que sustentam ou interrompem os processos em curso.

Para tal, como ressalta Ribeiro (2012) para além de observar as regras formais que norteiam os processos típicos das políticas públicas, faz-se necessário observar o que ocorre dentro das organizações, tais como os conflitos de interesses, as desigualdades em termos de recursos materiais ou imateriais, os incentivos e restrições, as (in) habilidades técnicas, as lutas de poder e os *status* dos atores envolvidos, dentre outros fatores que compõem a rotina organizacional.

Arretche (2003) enfatiza, também, que o processo de desenho institucional de uma política é algo contínuo, uma vez que estão atrelados ao processo de amadurecimento dos mecanismos de gestão da política, bem como são resultados dos conflitos entre os diversos atores envolvidos, que estão constantemente buscando um desenho institucional que mais lhe interessam. Tal aspecto levantado por Arretche (2003) demonstra a natureza interativa das relações entre as instituições e a ação individual, na qual cada polo constitui o outro. Desta forma, a relação que liga o indivíduo e a instituição repousa sobre uma espécie de “raciocínio prático” pelo qual, para estabelecer uma linha de ação, o indivíduo utiliza os modelos institucionais disponíveis ao mesmo tempo em que os confecciona. (Hall e Taylor, 2003)

Não se pode perder de vista, assim, que quando se pensa em intervenções integrais torna-se importante reconhecer que a obtenção da coordenação é resultado de processos políticos que envolvem atores que se interagem, negociam e disputam entre eles, tendo em vista certa distribuição de poder – recursos políticos, ideológicos, econômicos, administrativos, dentre outros - e determinadas regras do jogo, que podem ser modificadas ao longo do próprio jogo. Desta forma, os espaços de coordenação operam como complexas redes de políticas públicas, nas quais os atores utilizam de seus recursos de poder para negociar ou exercer ações de veto, tendo como “pano de fundo” certo marco institucional.

Como aponta a literatura, tal marco institucional induz determinados tipos de

comportamentos, e estes, por sua vez, poderão ter consequências no que se refere à implementação da política em questão. Dada a natureza da ação intersetorial, a cooperação entre os atores coloca-se como um comportamento desejável. Desta forma, o comportamento cooperativo dos atores também dependerá do desenho institucional, das regras do jogo postas à ação intersetorial.

Neste sentido, embora amplamente criticada, a abordagem Olsoniana (1999) coloca que a cooperação não é obtida naturalmente. De acordo com Reis (1984) o indivíduo tende a agir como *free rider* a medida que pode se beneficiar da ação coletiva. Desta forma, dependendo da natureza do bem público, do custo para obtenção do mesmo e do tamanho do grupo envolvido na ação coletiva será mais fácil ou não obter a cooperação dos participantes.<sup>4</sup> Ainda de acordo com a abordagem, a existência de uma estrutura de “incentivo” ou “coerção” faz-se necessária para estimular seletivamente cada ator individual a participar.

Ostrom (1990), por sua vez, evidencia outros fatores que devem ser levados em conta quando se pensa em ação coletiva, a saber: se os benefícios são subtraídos ou amplamente compartilhados, o grau de heterogeneidade entre os participantes, a existência de comunicação face-a-face, a disponibilidade das informações sobre as ações passadas, a forma como os indivíduos estão ligados entre eles e se os indivíduos podem entrar ou sair voluntariamente da ação em questão. Outro fator importante que deve ser considerado, segundo a referida autora, relaciona-se a forma na a qual a reputação, a confiança e a reciprocidade afetam a cooperação.

No que diz respeito a este último ponto, Repetto (2009) evidencia que, uma vez que tais relações viabilizam a cooperação entre os atores envolvidos, as relações de reciprocidade e confiança são essenciais à coordenação.

Convergindo com a perspectiva de Ostrom (1990), Brugué (2009) ressalta que o comportamento colaborativo e a fluidez nas relações entre atores pode ser propiciado por meio do desenho de determinados marcos contratuais. Desta forma, faz-se necessário observar como tais marcos contratuais prevêm o papel de cada uma das partes envolvidas, a forma prevista de criação de consensos e de resolução dos possíveis conflitos, a definição dos espaços de interação

---

<sup>4</sup> No que se refere ao primeiro ponto se os bens são distribuídos indistintamente, a mobilização dos atores para a sua obtenção é baixa. No que se refere aos custos, se os mesmos são mais altos que os benefícios aferidos com a obtenção do bem a tendência é que os indivíduos se abstenham de participar. No que tange ao tamanho do grupo, a cooperação é mais facilmente obtida tanto quando os grupos são pequenos pela facilidade em mobilizar todos os envolvidos.

e de diálogo, bem como os mecanismos previstos para promoção de imagens conjuntas e para gerar valores e percepções compartilhadas sobre os objetivos da política pública em questão.

O que se pretendeu demonstrar nessa seção é que a coordenação e a cooperação se colocam como grandes desafios à ação intersetorial, uma vez que se relacionam diretamente com o desenho institucional, com as regras do jogo, postas a este tipo de intervenção. Tais elementos colocam-se como promotores dos processos de negociação, compartilhamento de responsabilidades, complementaridade e integração de ações entre os envolvidos, fatores estes constitutivos do que se tem denominado como ação intersetorial. Desta forma, para compreender como a ação intersetorial ocorre na prática faz-se necessário verificar quais foram as regras do jogo definidas e quais os comportamentos estão sendo desencadeados pelas mesmas.

### **3. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS INTERSETORIAIS: ORGANIZANDO O CAMPO DE ANÁLISE**

Este capítulo terá como objetivo organizar o campo de análise acerca da implementação de políticas públicas com intuito de identificar os elementos que influenciam e como influenciam as políticas públicas, programas e projetos que tenham como objetivo a promoção de ações intersetoriais.

Como se tentou elucidar no Capítulo anterior, as políticas públicas pautadas na ação intersetorial trazem novos padrões institucionais/organizacionais à ação governamental, bem como novos padrões de interação entre os atores envolvidos. Parte-se do pressuposto que estes padrões se processam de maneira *sui generis* no momento da implementação destas políticas públicas podendo alterar significativamente o que foi formulado.

Tendo isso em vista, tomou-se como necessário inicialmente estabelecer o lugar de ser da implementação como subcampo de análise de políticas públicas. A implementação será tratada neste trabalho como um processo, não separado do todo de uma política pública, uma vez que se reconhece que tal processo é contínuo e, inúmeras vezes, sobreposto metodologicamente. Com esse objetivo, são apresentadas as abordagens mais tradicionais e algumas mais recentes acerca de implementação de políticas públicas, de forma a lançar luz nas principais dimensões de análise quando se pretende compreender os processos de implementação de políticas públicas, programas ou projetos que pretendem adotar uma abordagem intersetorial.

#### **3.1. As perspectivas processuais de análise de políticas públicas: uma luz para os estudos sobre implementação**

O surgimento dos estudos de políticas públicas é normalmente atribuído à abordagem denominada “*policy sciences*”, que tem como orientação uma rigorosa aplicação da ciência nas questões públicas que afetam à governabilidade e ao governo. (Deleon, 2005) Um dos autores citados com frequência como percussor deste subcampo de conhecimento é Harold D. Lasswell. De acordo com Celina Souza (2006), já na década de 30, Lasswell introduz a expressão *policy analysis* “como forma de conciliar conhecimento científico/acadêmico com a produção empírica

dos governos e também como forma de estabelecer o diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo.” (Souza, 2006, p.23)

A ideia de “*policy process*” composto por estágios foi também proposta pela primeira vez por Lasswell, na década de 50. Tal autor propôs sete estágios da política pública, quais sejam: inteligência, promoção, prescrição, invocação, aplicação, terminação e avaliação. Tal modelo foi fortemente útil como enquadramento básico para o campo de estudos sobre políticas públicas e se tornou o ponto de partida para uma variação de tipologias da análise processual das mesmas. A partir do trabalho de Lasswell, diferentes variações de tipologias têm sido propostas, usualmente oferecendo diferenciações de subestágios, sendo que a diferenciação entre formação de agenda, formulação de política, tomada de decisão, implementação e avaliação (eventualmente levando à rescisão) tem sido a forma mais convencional de descrever a cronologia do “*policy process*”.

Nesta concepção, entende-se por definição de agenda, grosso modo, o momento em que determinada questão ganha atenção social e é reconhecida como assunto público. De acordo com Fucks (2000), “a emergência de questões na agenda pública explica-se mais em termos da dinâmica social e política do que dos atributos intrínsecos dos assuntos em disputa, ou seja, das ‘condições reais’ dos problemas em questão.” (Fucks, 2000, p.80)

Já o estágio de formulação e tomada de decisão coloca-se como a fase na qual os problemas expressos, as propostas e as reivindicações são transformadas em programas governamentais. Rua (1998) evidencia que tal momento coloca-se como um dos mais relevantes do processo decisório, pois é quando os atores manifestam claramente as suas preferências e interesses, colocam-se em confronto e/ou fazem suas alianças.

A implementação, por sua vez, coloca-se, em um primeiro momento, como a fase de execução ou do cumprimento de uma política por parte das instituições e organizações responsáveis. Como será mais bem discutido adiante, e assinalado com propriedade por Siman (2005), tal definição constitui-se como apenas um dos modelos do estudo de implementação – sendo este o mais conhecido e o mais praticado. No entanto, ele é insuficiente para explicar toda a complexidade que caracteriza a fase de concretização de políticas públicas.

Subirats (1994) evidencia que o campo de pesquisa sobre implementação será o estudo sistemático de “*puesta en práctica*” com vistas a individualizar os fatores que explicam a transformação de programas em resultados, se interessando mais pelos aspectos causais e menos pelos aspectos quantitativos. De acordo com Subirats (1994) as pesquisas sobre implementação

produzem uma maior riqueza na análise ao introduzir todos os fatores possíveis que ajudam a compreender o rendimento político-administrativo do sistema, embora provoquem, aparentemente, uma ideia de menor precisão técnica e de formalização dos modelos utilizados.

Por fim, na fase de avaliação do ciclo de política de públicas os resultados pretendidos movem-se para o centro das atenções. Pretende-se, assim, por meio de análise crítica, apreender em que medida as metas foram alcançadas, em qual custo, e que processos ou efeitos, pretendidos ou não, tem resultado na política em questão.

O modelo de “*policy process*”, proposto por Lasswell, foi originalmente concebido como envolvendo uma ordem cronológica – primeiramente os problemas são definidos e colocados na agenda, depois as políticas são desenvolvidas, adotadas e implementadas; e finalmente estas políticas podem ser avaliadas em relação a sua efetividade e eficiência e, desta forma, serem finalizadas ou reiniciadas.

De acordo com Jann e Wegrich (2007), combinado com o modelo de Easton<sup>5</sup> essa perspectiva de estágios foi transformada em um modelo cíclico, chamado de ciclo de políticas públicas. A perspectiva cíclica enfatiza os efeitos de *feedback* entre saídas e entradas de uma decisão política, levando à perpetuação contínua do processo de elaboração de políticas públicas. Souza (2006) evidencia que, essa tipologia considera a política pública como um ciclo deliberativo, constituindo um processo dinâmico e de aprendizado.

Tal abordagem tem sido, contudo, regularmente criticada em termos de sua validade empírica bem como de sua construção teórica. Colocam-se como algumas das principais críticas à perspectiva de ciclo de políticas públicas:

1) embora a perspectiva de “ciclo de políticas públicas” leve em conta o *feedback* entre os diferentes estágios do processo e, portanto, desenha uma imagem mais realista do “*policy process*” do que as perspectivas de análise anteriores, ele ainda apresenta uma simplificação e não pode ser utilizado como um paradigma (Nakamura, 1987 *apud* Deleon 1999). Sob condições do mundo real, estes estágios não evoluem em um padrão de seqüências claras, em vez disso, os

---

<sup>5</sup>De acordo com o modelo de Easton (1953), em síntese, pode-se dizer que há diversos fatores/processos entre *inputs* (entradas/ insumos) e *outputs* (saídas/ produtos) que podem contribuir, tanto para modificar os *inputs*, por meio de mecanismos de *feedback* (retroalimentação), quanto para produzir *outputs* diferentes daqueles idealizados durante a formulação de uma determinada política pública. Na definição de Easton, políticas públicas constituem um sistema no qual há uma constante relação entre formulação, resultados e o ambiente. Sendo assim, deve-se considerar que, dado esta relação, as políticas públicas recebem diversos *inputs* que não implicam automaticamente determinados *outputs*.

estágios são constantemente emaranhados em um processo contínuo. Ademais, as políticas públicas não se desenvolvem em um vácuo, e sim são gestadas em um espaço permeado por outras políticas públicas e se relacionam entre elas. (Hogwood e Peters, 1983 *apud* Jann e Wegrich, 2007);

2) no que se refere ao valor conceitual do modelo, tal como colocado acima, os críticos alegam que o ciclo de políticas públicas carece de definição de elementos de um quadro teórico, uma vez que o modelo de fases não oferece explicações causais para a transição entre os diferentes estágios. (Sabatier, 1993 *apud* Deleon 1999);

3) o ciclo de políticas públicas é baseado em uma perspectiva implícita de cima para baixo e, como tal, o “*policy-making*” vai ser enquadrado como algo dirigido hierarquicamente por instituições superiores, bem como o foco irá sempre ser nos programas e decisões individuais e na adoção formal e na implementação destes programas. Desta forma, a interação entre diversos programas, leis, normas e a implementação paralela das mesmas e suas avaliações não ganham destaque na análise de políticas públicas;

4) os elementos do processo de políticas públicas, que não estão relacionados à resolução de problemas, são sistematicamente ignorados. As atividades simbólicas ou ritualísticas e as atividades puramente relacionadas com a manutenção do poder não constam do modelo de etapas. (Edelman, 1971 *apud* Jann e Wegrich, 2007);

5) o ciclo de políticas públicas ignora o papel do conhecimento, das ideias e da aprendizagem no processo político como variáveis independentes afetando todas as fases do processo político (Edelman 1971 *apud* Jann e Wegrich, 2007).

Desta forma, faz-se importante evidenciar que se torna difícil utilizá-lo como uma perspectiva de análise nas sociedades modernas, uma vez que uma das características centrais das mesmas é a interação entre diversos níveis de governos e ou arenas de governança. Tal interação faz com que as políticas sejam permanentemente debatidas, (re) formuladas, implementadas e avaliadas.

Embora várias destas críticas sejam coerentes, não se pode deixar de evidenciar, também, que a perspectiva do “ciclo de políticas públicas” tem servido como ferramenta básica que permite sistematizar e comparar diversos debates, abordagens, e modelos no campo das políticas públicas. (Hill e Hupe, 2002; Deleon, 2007; Jann e Wegrich, 2007). Ademais, o modelo de

estágios ganha pela sua validade heurística, ou seja, por meio dele pode-se tornar possível, visualizar atores e ações e, por consequência, compreender uma série de fenômenos complexos.

Deve-se ressaltar, também, que tal perspectiva fomentou estudos específicos de cada um dos estágios que são reconhecidos, atualmente, como grandes clássicos da análise de políticas públicas. Dentre estes estudos destacam-se os relativos ao processo de implementação que, durante muitos anos, foi uma das “fases” relegadas, sendo considerada por vários estudiosos do campo como o “elo perdido” (Meny e Thoenig, 1992; Hill, 2006; Velarde, 2007) na análise da ação governamental. Tal descaso devia-se, basicamente, ao fato dos estudiosos não atribuírem o sucesso ou insucesso das políticas governamentais ao processo de implementação, considerando, assim, tal momento do “*policy process*” como a simples execução de um plano de ação. (Hill, 2006; Velarde, 2007 Jann e Wegrich, 2007, Pülzl e Treib, 2007)

A partir dos anos 70, trabalhos tais como “*Implementation...*(1973)” de Jeffrey Pressman e Aaron Wildavsky, “*The Implementation Game* (1977)” de Eugene Bardach e “*Implementation and Public Policy* (1987)” de Daniel Mazmaniam e Paul Sabatier, ganharam destaque na literatura sobre políticas públicas. Desta forma, as discussões em torno do ciclo de políticas públicas permitiram a elaboração de abordagens que tenham como foco a implementação de políticas públicas como uma etapa fundamental deste ciclo.

### **3.2. Análise do processo de implementação: desvendando o “elo perdido”?**

Por considerar a relevância conquistada pelos estudos dedicados à implementação de políticas públicas, conforme explicitado, a presente dissertação parte do pressuposto que voltar os olhos para tal processo torna-se indispensável, uma vez que é durante a implementação que se concretiza o processo de conversão de intenções políticas em ações que terão consequências sobre um determinado aspecto da realidade social.

De acordo com Siman (2005), os estudos acerca da implementação tornaram-se importantes na literatura sobre as políticas públicas em função do reconhecimento tanto da limitação dos governos em tornar efetivas as políticas que formulam quanto do grande número de problemas – de ordem institucional, organizacional e ambiental - que surgem durante a fase da execução e que impactam os resultados dos programas implementados.

Após a proliferação dos estudos sobre tal processo, durante a década de 70, o que se pode perceber é que a implementação possui um papel crucial para o entendimento do processo de constituição e gestão de políticas públicas, uma vez que a mesma possui uma lógica própria capaz de definir a ação governamental. Faz-se necessário, contudo, salientar que apesar de possuir uma lógica própria a implementação não deve ser analisada descolada de todo o processo de desenvolvimento da política pública, tal como evidencia Hill (2006):

[..] A tendência tem sido tratar as políticas como entidades claras, indiscutidas, cuja implementação pode ser estudada separadamente. Isso tem gerado problemas metodológicos e também problemas acerca do grau em que as preocupações práticas da implementação podem envolver, explícita e implicitamente, uma identificação com as perspectivas de alguns atores a respeito do que deveria ocorrer. (Hill, 2006, p.62)

Nesse sentido, as atividades de definição dos problemas, construção da agenda, seleção de alternativas, formulação da política, implementação e avaliação são processos que interagem ao longo do tempo e interatuam de forma que não há sentido falar em oposição entre os mesmos. (Hill e Hupe, 2002; Velarde, 2007). Ao invés de entender tais processos como oposição, deve-se ter em mente que eles se complementam e se interatuam ao longo do tempo o que não significa, contudo, que possuam a mesma natureza.

A partir do trabalho pioneiro de Pressman e Wildavsky (1973) alguns modelos de análise da implementação foram propostos nas últimas décadas. Winter (2011) distingue pelo menos três gerações de pesquisas acerca da implementação. Uma primeira geração era voltada para pesquisas baseadas em estudos de casos e que tinham como intuito gerar teorias. Já a segunda tinha como ambição gerar modelos teóricos ou estruturas de análise capazes de guiar a análise empírica. A terceira geração, por sua vez, visa solucionar os problemas de “poucos casos e muitas variáveis” e de “excesso de determinação” enfrentados pelas perspectivas anteriores. Desta forma, esta última geração de pesquisas tem como intuito testar teorias com base em estudos de caso comparativos e pesquisa estatística capazes de aumentar o número de observações.

A preocupação inicial dos estudos acerca da implementação é bem enfatizado já no título do trabalho de Pressman e Wildavsky (1973), qual seja: *“Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland, or why it’s amazing that federal programs work at all this being a saga of the economic development administration as told by two*

*sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes*”<sup>6</sup>. Desta forma, o objetivo principal dos estudos era compreender os elementos que levavam a implementação de uma determinada política ou programa ser ou não ser bem sucedida, tendo em vista o que tinha sido definido inicialmente em sua formulação.

Para Pressman e Wildavsky (1973) a implementação pressupõe um ato anterior – a formulação de objetivos a serem perseguidos e estratégias para alcançar determinados resultados. Desta forma, para tais atores a implementação é um processo de interação entre o ambiente dos objetivos e as ações geradas para adquiri-los.

Em *Implementation...* (1973) os autores utilizaram como variável dependente os resultados obtidos pela política e não a conduta ou as decisões dos órgãos da administração que deveriam colocar em prática o programa previsto. Pressman e Wildavsky introduzem também a noção de “déficit de implementação” e sugerem que a implementação pode, assim, ser analisada matematicamente (Ham e Hill, 2003; Hill, 2006). Para esses autores, tais déficits de implementação estão relacionados, basicamente, aos fatores como a descentralização institucional própria do sistema federativo de alguns países, aos múltiplos e ambíguos objetivos das políticas públicas e ao financiamento inadequado das mesmas. Todos estes fatores geram problemas que requerem negociações constantes dos atores envolvidos o que faz com que, normalmente, o que foi planejado pelos formuladores de políticas públicas não se cumpra na prática. Tais autores evidenciam ainda que, quanto maior for o número de atores envolvidos na implementação menor será a chance de se obter resultados ótimos com o programa que está sendo posto em prática.

Outro trabalho considerado pioneiro é *“The Implementation Game: What Happens After a Bill Becomes a Law”* (1977)<sup>7</sup> de Eugene Bardach. Nesse estudo Bardach (1977) metaforizou a implementação de políticas públicas como uma variedade de jogos, com vistas a preencher o grande vazio existente, em termos analíticos, entre a decisão política normativa e a hipotética avaliação dos resultados alcançados. O objetivo de Bardach (1977) é chamar atenção na falta de controle dos tomadores de decisões – no seu caso específico, dos legisladores - no que se refere ao processo de implementação das políticas públicas que eles definem.

---

<sup>6</sup> “Como as grandes expectativas de Washington são frustradas em Oakland ou porque é surpreendente que os programas federais funcionem, dado que isto é uma saga da administração do desenvolvimento econômico, contada por dois simpáticos observadores que buscam erguer a moral sobre os alicerces de esperanças destruídas”

<sup>7</sup> “O Jogo da implementação: o que acontece depois que um projeto se converte em lei?”

Assim, de acordo com o autor, tais jogos são construídos por vários atores, com seus variados interesses, que se interagem, pressionam e constroem suas manobras políticas tendo em vistas a disponibilidade de recursos e de mecanismos de comunicação. Ademais, o jogo processa-se em um ambiente, no qual fatores contextuais não podem ser totalmente controlados e podem ser próprios do problema a ser solucionado. Para Bardach (1977) os implementadores são os principais responsáveis pelas divergências ocorridas na implementação, por razões como: não estarem envolvidos no processo de formulação; terem que implementar políticas que possuem objetivos ambíguos, não possuírem conhecimento pleno sobre a questão a ser solucionada e por poder operacionalizar os procedimentos de uma política formulada por um ator central.

Por estes motivos, Bardach (1977) enfatiza a necessidade de definir claramente os marcos legais que fundamentam a política pública em questão, com vistas a garantir com que os resultados pretendidos sejam alcançados. Para além da definição dos marcos legais, tal autor enfatiza também a necessidade do acompanhamento, pelos agentes implementadores, de todos os processos que passam os programas e projetos com vistas a poderem agir na “correção de rotas” caso seja necessário.

Subirats (1994) evidencia que tais estudos pioneiros das pesquisas no campo da implementação lançam luz a importantes elementos tais como: a ênfase nos fracassos das implementações sob uma perspectiva mais prescritiva que cognitiva; a caracterização da implementação como processos interorganizacionais; e, a consideração da negociação entre os atores como variável chave do processo de implementação.

Para além dos estudos pioneiros, na classificação proposta por Winter (2011), os modelos de análise *top-down*, *bottom-up* e modelos de síntese constituem-se de grande parte da segunda geração de estudos. A perspectiva *top-down* – programática - trata-se de um modelo que enfatiza o papel da formulação e compreende a execução como cumprimento fiel do que foi normativamente definido (Melo e Silva, 2000; Hill, 2006, Jann e Wegrich, 2007, Pülzl e Treib, 2007).

Como principais representantes da perspectiva *top-down* pode-se citar o trabalho de Mazmanian e Sabatier (1979), sendo que o propósito principal do trabalho destes autores foi levantar alguns fatores que poderiam levar a falhas na implementação. (Ham e Hill, 2003; Lotta, 2010; Winter, 2011; Ribeiro, 2012) A partir de uma perspectiva normativa, tais atores propõem condições necessárias para uma implementação eficaz. Dentre as prescrições mais relevantes

destacam-se aspectos relacionados à necessidade de clareza na formulação de objetivos, de mobilização dos recursos necessários à implementação, existência de uma comunicação interorganizacional eficaz, capacidade de controle, condições políticas, sociais e econômicas favoráveis e disposição dos implementadores. (Subirats, 1994; Ham e Hill, 2003) Assim, tal trabalho teve como intuito lançar uma situação ideal que permitisse, àqueles situados no topo das organizações, minimizar o déficit de implementação por meio da observância destas prescrições.

Em suma, os adeptos da perspectiva *top-down* consideram que há uma distinção clara e precisa entre formulação e implementação, sendo que esta última significa agir com fins a consecução de determinados objetivos claros e definidos pela tomada de decisões dos agentes políticos. Sendo assim, a implementação sempre estará condicionada a outra ação, ou seja, faz-se necessário a existência de um “gatilho”, um ato anterior, para que a implementação ocorra. Deve-se ressaltar que este “gatilho” normalmente origina-se de um “centro de decisões”, ligado à esfera política, e que a implementação será executada por quem faz parte do aparato administrativo que compõe a periferia deste “centro de decisões”. (Meny e Thoenig, 1992). Desta forma, para os *top-downers* a maior parte dos problemas decorrentes do processo de implementação relacionam-se a problemas de cunho gerencial e administrativo, sendo por isso a normatividade uma característica destes estudos. Nesta perspectiva, “os problemas de implementação são identificados como problemas de controle e coordenação” (Siman, 2005, p.54)

Várias críticas são atribuídas pelos estudiosos à abordagem “de cima para baixo”. De acordo com Ham e Hill (2003) e Hill (2006) as críticas enfatizam, basicamente, três dimensões: 1) as que se referem à inter-relação entre formulação e implementação; 2) as que tratam a natureza da política; e, 3) àquelas relacionadas ao posicionamento normativo adotado pelos estudiosos da implementação.

No que se refere à inter-relação entre formulação e implementação, de acordo com Jann e Wegrich (2007), a diferenciação analítica do “*policy process*” em estágios e sequências separadas e discretas tem sido amplamente criticada pelos estudos sobre o processo de implementação, uma vez que parte destas abordagens relevam que uma separação clara entre formulação e implementação pouco reflete o mundo real do “*policy-making*”, nem em termos de sequência hierárquica e cronológica, nem em termos dos atores envolvidos. Tal etapa se coloca, assim, não como simples reprodução de um plano de ação, mas como um *continuum* do “*policy process*” capaz de modificar todo o processo de formulação e de execução das políticas públicas.

Pode-se concluir, assim, que é difícil determinar onde termina a formulação de política e onde começa a implementação. Podemos desta forma, falar em “formulação em processo”, uma vez que nem todas as decisões relevantes são tomadas na fase da formulação e, por consequência são adiadas, por diversas razões, para a fase da implementação. Desta forma, o processo de implementação pode ser considerado uma continuação da formulação, envolvendo uma flexibilidade contínua, bem como a concretização de políticas em curso, ou ainda um processo de “vai-e-vem” entre as políticas e as ações a serem adotadas.

Além disto, as políticas geralmente são fenômenos complexos e, por este motivo, é pouco provável que se consiga identificar objetivos simples nelas, o que acarreta problemas no momento da implementação.

Tal complexidade coloca-se como característica intrínseca de políticas e programas sociais<sup>8</sup>. Como sinaliza Sulbrandt *et al* (2007) estes não perseguem um objetivo único e sim múltiplos objetivos, que muitas vezes podem ser incongruentes entre si e, por vezes, contraditórios. Os autores evidenciam, ainda, que as metas das políticas e programas são geralmente definidas de maneira ambígua, não obedecendo somente problemas técnicos, mas também às necessidades táticas para garantir sua legitimidade e para assegurar a sua aprovação pelos organismos legislativos. No transcurso da implementação as metas também tendem a ser redefinidas, sendo que uma das razões para tal redefinição pode ser o processo de aprendizagem social que experimenta uma organização ao implementar um determinado programa.

Sulbrandt *et al* (2007) ressalta, também, que os problemas sociais que se pretende enfrentar com os programas sociais são muito complexos e, por consequência podem ser debilmente estruturados e, desta forma, definidos de maneira pouco rigorosa, o que oferece consequências graves para as estruturas de implementação nas quais são realizadas. Nesse sentido, pode-se supor que a incerteza é um elemento característico de todos os programas sociais. Nas palavras de Nogueira:

---

<sup>8</sup> De acordo com Nogueira (2007) os programas sociais buscam provocar impacto, por meio de mudanças de situação, tendência, sistemas ou práticas de conduta, nos indivíduos ou grupos que conformam o seu público-alvo. Para atingir tais objetivos, utilizam-se como instrumentos as transferências, as prestações de serviços, a proteção de direitos ou a construção de capacidades. Tal autor ressalta, ainda, que a utilização destes instrumentos ocasiona uma considerável complexidade organizacional e que sua implementação consiste em um conjunto de ações e decisões dirigidas para o alcance de objetivos através de diversos meios possíveis de manipulações simbólicas. O mesmo autor ressalta que, os programas sociais se fundamentam, assim, em aspirações, descrições e abstrações de situações, e em apostas sobre os comportamentos dos atores. Seus objetivos geralmente contêm imprecisões e geralmente os critérios de definição de prioridades são ambíguos, porque com frequência a apreciação de seu êxito e fracasso é resultado de juízos arbitrários.

Los programas se construyen sobre la base de un conocimiento imperfecto, com relaciones causales inciertas, por lo que la posibilidad de anticipar contingencias y definir la correspondência entre los productos de la acción y las condiciones de los receptores es parcial y limitada. (Nogueira, 2007, p.67)

Não se deve desconsiderar, contudo, que as políticas possam ser deliberadamente tomadas como complexas, ambíguas ou mesmo sem sentido. De acordo com Hill (2006) “nos casos mais extremos as políticas que mais interessam aos políticos, às vezes, são meramente simbólicas, formuladas sem nenhuma intenção concreta de implementação” (Hill, 2006, p. 68)

De acordo com Meny e Thoenig (1995) uma política simbólica não consiste em não fazer algo. Na maior parte das vezes colocam-se como uma intenção que pretende modificar as percepções, as esperanças e o comportamento da sociedade. O importante para os *decision makers*, nesses casos, é amenizar as pressões que agem sobre eles evidenciando que uma decisão já foi tomada frente a um determinado problema. De acordo com Hill (2006), qualquer sistema em que haja uma separação clara entre a formulação e a implementação de políticas públicas oferece maiores oportunidades para promulgação de políticas simbólicas, uma vez que os decisores podem anunciar as suas intenções, sem oferecerem todos os recursos necessários para que os executores as coloquem de fato em prática.

Mesmo quando este não é o caso, torna-se importante reconhecer que o fenômeno sobre o qual a ação irá incidir deverá requerer negociações e compromissos que inúmeras vezes podem envolver: 1) valores e objetivos conflitantes; 2) compromissos com interesses poderosos dentro da mesma estrutura de implementação; 3) compromissos com interesses-chaves sobre os quais a implementação pode ter algum impacto. Ademais as políticas podem ser formuladas sem que seja dada a devida atenção ao modo pelo qual forças subjacentes poderão impossibilitar a sua implementação. (Subirats, 1994; Rua, 1998; Ham e Hill, 2003 e Hill, 2006).

Ainda de acordo com Hill (2006), outro problema tem a ver com o fato de que muitas ações governamentais não envolvem a promulgação de programas explícitos instituindo novas atividades. Ao invés disso, envolvem apenas ajustamentos na forma pela qual as atividades existentes são realizadas, tal como a aspectos relativos à mudança de alocação de recursos e a mudança na estrutura institucional/ organizacional – transferências de serviços de uma agência para outra – o que muda o balanço de poder do sistema de implementação e pode afetar as próprias políticas. (Rua, 1998)

A respeito deste último ponto, deve-se ressaltar, ainda, que a implementação de certos tipos de políticas pode afetar o equilíbrio e a aceitação da ordem institucional posta pela política anteriormente definida. De acordo com Grindle e Tomas (1991), as características de uma reforma determina o nível de conflito e oposição que sua implementação sofrerá, uma vez que as características de uma política pública possuem uma poderosa influência sobre como a mesma será implementada e sobre os resultados obtidos. Desta forma, fatores como a distribuição de custos e benefícios de uma política pública ou as mudanças institucionais que acarreta, sua complexidade técnica, sua intensidade administrativa, a intensidade na qual ela envolve ativamente a participação de burocratas ou beneficiários, seu impacto a curto ou a longo prazo, como provavelmente será a reação a tal iniciativa e os recursos necessários aos *decision makers* e aos gestores públicos para que as mudanças sigam de forma satisfatória, influenciam na implementação. Em suma, os autores ressaltam que a implementação se coloca como um filtro que frequentemente altera a política pública pretendida. Desta forma, conhecer previamente onde as reações às novas iniciativas irão ocorrer – na arena pública, política, ou na arena burocrática – e como os principais atores poderão reagir, pode ser crítico ao processo de implementação. Decorre daí a proposta de um planejamento estratégico da implementação.

No que se refere às críticas relativas ao aspecto normativo das perspectivas *top-down*, de acordo com Winter (2011) pode-se apontar:

1) as que ressaltam a ingenuidade e o irrealismo do modelo por sua ênfase exagerada na capacidade dos proponentes de uma política pública em estruturar a implementação, ignorando, assim, a capacidade dos seus oponentes de interferir nesse processo de estruturação. De acordo com Silva e Melo (2000), a perspectiva em que os problemas de implementação são reconhecidos apenas como “desvios de rota” são uma visão ingênua e irrealista do funcionamento da administração pública, pautado no ideal weberiano, e ancorada em um ambiente político caracterizado pela informação perfeita, recursos ilimitados, coordenação perfeita, controle, hierarquia, clareza de objetivos, regras perfeitas e uniformes, linhas únicas de comando e autoridade, legitimidade política e consenso quanto ao programa ou política;

2) as que apontam que o modelo ignora a influência da burocracia de nível de rua, não entendendo que os mesmos são tomadores de decisão cruciais e que há, por parte dos agentes políticos e dos gestores administrativos, uma incapacidade em controlá-los. Este modelo desconsidera, assim, a autonomia de ação dos executores, uma vez que para o mesmo eles se

restringem a colocar em prática apenas os objetivos estabelecidos pelos tomadores de decisões (Hill, 2006; Winter, 2011).

Essas limitações próprias aos modelos baseados na “perspectiva do formulador” foram pontos de partida para um modelo alternativo – a perspectiva *bottom-up*. Desta forma, esta nova perspectiva, sugeriu uma série de reorientações de análise do processo de implementação que posteriormente tornou-se aceita na maior parte da literatura de políticas públicas sobre o tema. De acordo com Lotta (2011) a visão *bottom-up* considera o processo de criação da política como um *continuum*, ou seja, há modificações ao longo de todo o processo de traduzir as intenções políticas em ações. Tal visão é contrária à dos adeptos da perspectiva *top-down*, uma vez que para estes, a implementação começa onde a política termina, pois a mesma é apenas um processo de se colocar os programas políticos em ação.

No modelo “de baixo para cima”, assim, a base da análise pauta-se nos indivíduos e nas escolhas organizacionais, uma vez que estas são consideradas como cerne dos problemas aos quais as políticas são direcionadas. Meny e Thoenig (1992) consideram a esse respeito que:

Hay que abandonar lo que llama “la noble mentira de la ciencia administrativa”, o sea, la idea de que quienes deciden controlan o pueden controlar a los ejecutores. Al contrario, el punto de partida se sitúa en la formulación concreta del comportamiento o de la situación que, en la práctica, incita a intervenir a una autoridad pública. (Meny e Thoenig, 1992, p.166)

Um dos trabalhos mais reconhecidos, nesta perspectiva, é o de Michael Lipsky (1980) que desenvolveu uma teoria acerca da “burocracia de nível de rua”. De acordo com o autor, os burocratas de nível de rua (*Street-level bureaucrats*) participam na elaboração de políticas públicas por duas vias relacionadas entre si: com um elevado grau de autonomia, tomam decisões que afetam a vida dos cidadãos; e, através da interação com os cidadãos, incorporam seu estilo individual de atuação ao comportamento do órgão. (Lipsky, 1980) De acordo com Winter (2011), esse papel discricionário dos burocratas do nível de rua faz com que tais atores tenham um papel primordial na implementação das políticas públicas e se tornem verdadeiros formuladores de políticas.

Lopes (2012) evidencia que, na perspectiva *bottom-up*, os agentes implementadores podem atuar em contextos diversos daqueles dos formuladores das políticas e estão submetidos a lógicas de interação social próprias, que lhes conformam as possibilidades de ação. Sendo assim, a perspectiva *bottom-up* enfatiza o poder de agência dos burocratas, ou seja, não desconsideram

que os mesmos possuem recursos próprios, tais como conhecimento prático acerca de determinado assunto, informações específicas e capacidade de influenciar a percepção que o público-alvo tem das políticas públicas. Sendo assim, tal modelo permite uma abordagem mais realista de como a implementação ocorre por romper com a visão linear proposta pelo modelo *top-down* e por desenhar um modelo em que todos os atores envolvidos no processo de produção da política pública podem intervir a qualquer momento.

Desta forma, segundo Hill (2006), o modelo *bottom-up* é defendido pelos seus adeptos por permitir traçar, de maneira mais clara, “quem” e “o que” está influenciando “quem”, “como” e “porquê”. Além disso, tal modelo concebe a realidade como um processo contínuo de interação no qual, segundo Meny e Thoenig (1992), a implementação tem papel fundamental em influenciar o conteúdo de uma determinada política pública, bem como de se colocar como uma atividade constitutiva das políticas públicas. Nesta perspectiva, segundo Silva e Melo (2005), o processo de implementação coloca-se como um jogo entre os implementadores que se caracteriza pela negociação dos papéis entre os atores, pelos diferentes graus de adesão aos programas e barganha dos recursos entre os mesmos.

Subirats (1994) ressalta, ainda, que a perspectiva de “baixo para cima” mais que uma mudança do processo analítico, é um tipo de aproximação que permite individualizar as conexões causais dos fenômenos observados com uma economia importante de energia, no sentido de que somente será necessário seguir àqueles aspectos que vão se destacando por eles mesmos na realidade empírica analisada. Os principais pontos diferenciais entre as abordagens *top-down* e *bottom-up* podem ser melhor visualizadas pelo quadro proposto por Pülzl e Treib (2007):

**Quadro2:** *Top-down and Bottom-up Theories Compared*

	<i>Top-down theories</i>	<i>Bottom-up theories</i>
<i>Research strategy</i>	<i>Top-down: from political decisions to administrative execution</i>	<i>Bottom-up: from individual bureaucrats to administrative networks</i>
<i>Goal of analysis</i>	<i>Prediction/ policy recommendation</i>	<i>Description/ Explanation</i>
<i>Model of policy process</i>	<i>Stagist</i>	<i>Fusionist</i>
<i>Character of implementation process</i>	<i>Hierarchical guidance</i>	<i>Decentralized problem-solving</i>
<i>Underlying model of democracy</i>	<i>Elitist</i>	<i>Participatory</i>

**Fonte:** Pülzl e Treib, 2007.

Tal como evidencia Pülzl e Treib (2007) há, também, vários trabalhos recentes que têm como propósito a tentativa de sintetizar ambas as abordagens, combinando elementos de forma a evitar as fraquezas conceituais de cada uma delas. Winter (2011) evidencia que as perspectivas *top-down* e *bottom-up* perdem por cada uma ignorar uma porção da realidade da implementação que a outra explica. Desta forma, os modelos que propõem uma síntese destas abordagens se colocam como mais proveitosos em termos analíticos.

Essa geração de pesquisa de implementação tentou fazer uma ponte entre as abordagens *top-down* e *bottom-up*, incorporando as principais ideias de ambos os campos em seus modelos teóricos. Para além desta síntese, a maior parte destes estudos pretendia também “ser mais científicos que os dois anteriores na sua abordagem do estudo da implementação” (Gogginet *al apud* Pülzl e Treib, 2007, p.89 ). Assim, Pülzl e Treib (2007) evidenciam que tais estudiosos dão muita ênfase na especificação de hipóteses claras, procurando operacionalizações adequadas e produzindo observações empíricas adequadas para testar tais hipóteses.

Um dos estudos representativos dos “modelos síntese” ou “modelos híbridos” é o de Elmore (1985). Tal autor realiza uma releitura do seu trabalho anterior que propõe uma análise da implementação por meio do conceito de “mapeamento ascendente” ressaltando que tal mapeamento deve ser combinado com a ideia de “mapeamento descendente”. Ele argumentou que o sucesso de um programa depende de como ambos os elementos estão interligados. Desta forma, os “*policy makers*” devem começar considerando os instrumentos e os recursos disponíveis para a mudança das políticas públicas (mapeamento descendente). Além disso, eles devem identificar a estrutura de incentivos dos implementadores e do público-alvo (mapeamento ascendente).

De acordo com Lopes (2012), o mapeamento ascendente permite, também, redesenhar o encadeamento das ações e, desta forma, revelar as posições ocupadas pelos atores participantes e como as organizações operam e interagem entre si, sem a necessidade de ficar supondo quem são os atores que possuem mais poder e como as organizações operam na prática.

Um dos argumentos importantes levantados por teóricos da abordagem híbrida refere-se ao fato da implementação não poder ser analisada sem olhar para o processo de formulação. No que se refere à influência da formulação no processo de implementação, Pülzl e Treib (2007) evidenciam que o trabalho de Winter (1990) contribuiu para a superação da separação do processo de formação e o de implementação. De acordo com os autores, ainda considerando o

modelo de processo político composto por “estágios”, Winter (1990) aponta para o efeito do processo de formulação da política no momento da implementação da mesma.

Ao contrário dos “*top-downers*”, no entanto, Winter (1990) não está interessado na concepção da política em si. De acordo com o próprio Winter (2011) o objetivo deste trabalho foi integrar alguns dos elementos teóricos mais úteis das pesquisas até então desenvolvidas acerca do processo de implementação em um modelo conjunto. Tal autor tem como propósito, assim, analisar como as características do processo de formulação de políticas - como o nível de conflito ou o nível de envolvimento dos proponentes - impactam na implementação. Ainda de acordo com o autor, para além do processo de formulação, pode-se apontar como os principais fatores de explicação de produtos e resultados decorrentes da implementação: o planejamento, as relações interorganizacionais, o comportamento os burocratas de nível de rua em associação ao comportamento do público-alvo, as condições socioeconômicas e os mecanismos de *feedback*.

Alguns autores, também, tentaram eliminar as controvérsias entre os modelos *top-down* e *bottom-up* explicitando as condições em que uma abordagem seria mais adequada que a outra. Sabatier (1986 *apud* Winter, 2011) defende que a “abordagem de cima para baixo” é mais adequada ao estudo da implementação nas áreas de políticas dominadas por um marco regulatório específico, ou em que a situação esteja razoavelmente bem estruturada. Por sua vez as perspectivas “de baixo para cima” são relevantes para análise de situações em que várias políticas diferentes são direcionadas para um determinado problema e que esteja primordialmente interessados nas diversas dinâmicas locais.

No mesmo sentido, Richard E. Matland (1995) propõe um modelo alternativo denominado “Ambiguit-Conflict Model” que define quatro perspectivas de implementações baseadas no grau de conflito e de ambiguidade das políticas, com vistas a apontar qual descreve melhor cada tipo de política.

Segundo o autor o conflito existe quando há interdependência de atores, incompatibilidade de objetivos e interesses e perspectiva de “soma-zero” como elemento para a interação. Desta forma, o conflito político poderá existir quando mais de uma organização considera a política como diretamente relevante para o seu interesse e quando as organizações envolvidas possuem visões incongruentes – discordâncias acerca dos objetivos declarados ou relativos às atividades programáticas que estão previstas de serem realizadas. Ademais, a intensidade dos conflitos aumenta com a incompatibilidade dos interesses dos envolvidos e com a perspectiva de risco de

cada ator, ou seja, quanto mais importante for uma decisão, mais agressivo poderá ser o comportamento dos atores envolvidos.

No que se refere à ambiguidade, Matland (1995) evidencia que duas categorias podem ser identificadas: ambiguidade de objetivos e de metas. De acordo com o autor, os políticos reagem a uma determinada demanda por meio da produção de políticas públicas. No entanto, eles não param para analisar a viabilidade da implementação destas políticas, o que é de se esperar, assim, que as mesmas terão uma ampla gama de ambiguidades. O grau de ambiguidade afeta diretamente a implementação de diversas formas: influencia a habilidade dos superiores no monitoramento das atividades; diminuem a probabilidade de que as políticas sejam uniformemente entendidas nos locais de sua implementação; aumentam a probabilidade de que fatores contextuais desempenhem papel significativo no processo de implementação e influenciam o grau de relevância de cada ator nos locais da implementação.

Tendo em vista os dois conceitos explicitados acima, Matland (1995) propõe uma matriz com as quatro perspectivas de implementação:

**Quadro 3:** Matriz Conflito-Ambiguidade: Modelo de Implementação de Matland

	Baixo Conflito	Alto Conflito
Baixa Ambiguidade	Implementação administrativa (Recursos)	Implementação política (Poder)
Alta Ambiguidade	Implementação experimental (Condições do Contexto)	Implementação simbólica (Forças de coalização)

**Fonte:** Adaptado de Matland (1995)

Os modelos propostos por Matland (1995) evidenciam importantes variáveis que podem determinar situações específicas de implementação, tais como: 1) as tecnologias, os recursos e o grau de controle e coordenação necessários no momento da implementação; 2) o grau em que os diversos atores utilizam de seus recursos de poder na definição da questão e na implementação da mesma; 3) o ambiente ou contexto em que se processa a implementação; 4) a interação entre os atores, suas vontades e relações, bem como os mecanismos de controle e incentivos disponíveis para mediar tais relações.

Especificamente sobre este último ponto, vários trabalhos tem avançado e aprofundado na análise da implementação, considerando a ampla gama de atores que estão envolvidos na mesma

e a relação entre os mesmos, dando início a uma série de estudos que tratam a implementação como um processo de interação.

Subirats e Gomá (1998) evidenciam que cada política seria o produto de uma complexa interação de pessoas e organizações, sendo que cada um destes atores transportam certa definição do problema a abordar, certa imagem da realidade sobre a qual querem intervir. Tal conjunto de imagens é denominado por Müller (1990 *apud* Subirats e Gomá, 1998) de referencial político, uma vez que são a partir destas imagens cognitivas que os atores irão organizar sua percepção do sistema, vão confrontar suas soluções e vão definir as suas propostas de ação.

Hjern e Porter (1993) evidenciam que a cognição e o comportamento dos atores individuais das organizações são importantes para a compreensão de como os recursos são mobilizados e utilizados nas estruturas de implementação<sup>9</sup>. Tal importância se dá porque o marco referencial influencia diretamente nos critérios de eleição e na seleção de preferências e na pauta de interação com os demais atores. Por este motivo, faz-se importante analisar a estrutura de atores de cada política, as suas preferências em relação às decisões tomadas ou por tomar, as interações que se estabelecem e os resultados gerados, em uma perspectiva temporal e territorial. (Subirats e Gomá, 1998) Tal ideia remete a perspectiva de implementação por meio de “redes de políticas públicas”.

Essa perspectiva, por sua vez, também é enquadrada por vários atores como uma das abordagens pertencentes ao que se denomina “modelos síntese” ou “modelos híbridos” na análise de implementação de políticas públicas. De acordo com Klijn e Koppenjan (2000), a utilização do conceito de rede em ciência política, em estudos de implementação, remonta ao início dos anos 1970, especialmente derivados da abordagem *bottom-up*, bem como da literatura de relações intergovernamentais.

Cabe evidenciar que, nos termos de Borzel (1997), uma “babilônica” variedade de conceitos e aplicações de rede de políticas públicas podem ser encontrados na literatura. Também não há um entendimento comum do que as redes de políticas públicas realmente são, nem foi acordado se tais redes constituem uma mera metáfora, um método, uma ferramenta analítica ou uma teoria adequada. (Borzel, 1997; O’Toole Jr., 1997; Klijn, 1998; Klijn e Koppenjan, 2000;

---

<sup>9</sup> De acordo com Hjern e Porter (1993) as políticas públicas são formadas por grupos multiorganizacionais, com diversos atores que constroem uma estrutura de implementação a partir de suas interações, relações, conflitos e negociações.

Rhodes, 2007). Neste trabalho, a mesma será utilizada como uma ferramenta analítica de implementação de políticas públicas.

Pela definição de Rhodes (2007) – embora o próprio autor evidencie a necessidade de qualificá-la melhor - pode-se denominar por “redes de políticas públicas” os conjuntos de instituições formais e vínculos informais entre atores governamentais e outros atores, estruturados em torno de compartilhamento de crenças infinitamente negociadas e interesses na formulação e na implementação de políticas públicas. Esses atores são interdependentes e a política emerge a partir das interações entre eles. Já Klijn (1998) define as redes de políticas públicas:

como patrones más o menos estables de relaciones sociales entre actores interdependientes, que toman forma alrededor de los problemas y/o de los programas de políticas. Las redes de políticas públicas, forman el contexto en el que tiene lugar el proceso político. Representan un intento dentro de la ciencia política para analizar la relación entre el contexto y el proceso en la hechura de políticas. (Klijn, 1998, p. 5)

Borzel (1997), O'Tolle Jr. (1997) e Klijn e Kopejan (2000) acrescentam outras dimensões ao conceito de “redes de políticas públicas”, tais como: a relativa estabilidade das relações que constituem de tal rede; a natureza não-hierárquica e interdependente que ligam a variedade de atores envolvidos; o reconhecimento de que a cooperação entre os envolvidos é a melhor maneira de atingir os objetivos pretendidos no âmbito da rede.

Tais definições evidenciam, assim, algumas categorias de análise quando se pensa em estudar um objeto a partir da perspectiva de redes de políticas públicas, tais como: a identificação de quais atores/ organizações estão envolvidos; o que está em jogo nas interações inter-organizacionais e/ou inter-atores; como tal jogo está estruturado – qual o desenho institucional; qual o contexto em que se processa tais interações e como tal contexto influencia a rede em questão.

Como se pode perceber, os estudos acerca da análise de redes de políticas públicas se colocam como parte de um conjunto de estudos que entendem o processo de política pública não só pautado na decisão de um ator racional. Desta forma, tais estudos compreendem o processo político como de alta complexidade, devido aos inúmeros fatores intervenientes e aos diferentes tipos de atores que o compreendem. Consideram, ainda, que tais atores se interagem constantemente, denominando tal tipo de interação como reticular. Ademais, os estudos de redes

de políticas públicas se orientam, em sua maior parte, para a rede inter-organizacional na qual se processa a política pública. De acordo com Subirats (1989):

El proceso de implementación, como el proceso de elaboración de las políticas públicas, envolve a diferentes niveles gubernamentales, órganos administrativos y otros intereses afectados, constituyendo lo que se ha venido en denominar 'policy network', es decir, un entramado de actores institucionales, políticos y sociales que hacen frente a una tarea o programa de actuación específico. La estructura de esos entramados y las interacciones entre sus actores influencia su rendimiento, es decir, la 'calidad' de la política aplicada y la efectividad de su implementación. (Mayntz, 1978; Schneider, 1987 *apud* Subirats, 1989, p.119)

Desta forma, as redes de políticas públicas são concebidas como uma forma particular de governança em sistemas modernos de políticas públicas (Kenis e Schneider 1991; Kooiman 1993; Mayntz 1994 *apud* Borzel, 1997), na qual o resultado é uma interdependência funcional dos atores na elaboração e na implementação e seu rendimento estará relacionado, basicamente, ao seu desenho e ao processo de interação entre estes atores.

De acordo com Subirats (1989), se insistirmos na relação de interdependência que existe entre os atores não pode esquecer-se de considerar que cada organismo possui distintos recursos e poder. Ainda de acordo com o autor, os recursos que mais estão em jogo são: autoridade, dinheiro, legitimação política (ou recursos políticos), informação e capacidade organizativa. Tais recursos são possuídos de forma e quantidade diferenciadas em cada instância organizativa.

Como evidencia Nogueira (2007), deve-se levar em consideração também que, a constituição de tais redes se dão em um contexto em que as estruturas organizacionais ainda são fortemente marcadas por uma lógica setorial. De acordo com Sulbrandt *et al* (2007) os programas sociais, em especial os mais tradicionais como a área de saúde e educação, são executados por estruturas habituais do setor público. Em muito poucas ocasiões os formuladores de políticas públicas e programas sociais tem podido criar uma nova estrutura organizacional ideal para executar as tarefas necessárias. Desta forma, coloca-se como questão como utilizar melhor os desenhos organizacionais disponíveis para a prestação de serviços e, no melhor dos casos, como redesenhá-los de forma que permita aos operadores das políticas e sua direção alcançarem eficiente e efetivamente suas metas e a responder às mudanças do entorno que se colocam.

Sulbrandt *et al* (2007) ressalta que uma boa estrutura não garante o êxito do programa ou da organização, mas se a estrutura não se adéqua às necessidades do programa, pode neutralizar os melhores esforços desempenhados e, assim, impedir o alcance dos resultados pretendidos. Tal

assertiva relaciona-se ao aspecto institucional da política, aspecto este retomando por algumas perspectivas de carácter híbrido - alguns trabalhos evidenciaram que diferentes tipos de políticas impactam na forma como políticas são executadas - e quase completamente negligenciado tanto pelos *top-downers* quanto pelos *bottom-uppers*. (Pülzl e Treib, 2007).

### **3.3. Síntese dos argumentos**

Tendo em vista o exposto ao longo deste Capítulo, pode-se afirmar que as políticas públicas são, por natureza, fenômenos complexos e que tal complexidade se materializa no momento da implementação das mesmas, uma vez que este momento coloca-se como um *continuum* do processo formulação de políticas públicas envolvendo barganhas e negociações entre aqueles que querem colocar a política em ação.

Desta forma, a implementação de uma determinada política pública sempre deve ser analisada como um processo interativo e iterativo, que se desenvolve em determinado contexto institucional e que envolve múltiplos atores, que possuem recursos diversos, bem como motivações que não são fixas e percepções acerca do mundo que também são variáveis ao longo do tempo, e que atuam de forma a provocar mudanças na realidade.

No que se refere aos avanços nos estudos acerca da implementação, Winter (2011) evidencia que se deve realizar estudos mais realistas, que não busquem a construção de teorias gerais e sim desenvolvam estudos mais aprofundados sobre diferentes aspectos e problemas da implementação. Tal autor evidencia ainda a necessidade de desenvolvimento de estudos comparativos de forma a possibilitar a classificação da influência de diferentes variáveis de implementação.

Neste sentido, propõe-se neste trabalho a análise de políticas públicas que possuem uma concepção intersetorial, especificamente de dois Programas Estruturadores do governo de Minas Gerais, quais sejam: Programa Travessia e Programa Cultivar, Nutrir e Educar.

Considera-se importante analisar a implementação de políticas públicas intersetoriais uma vez que se pressupõe que as mesmas são de alta complexidade dado a multiplicidade de atores, instituições e recursos envolvidos. Desta forma, para análise da implementação de qualquer política pública, mais particularmente desse gênero, faz-se necessário olhar não apenas para um

ator ou uma instituição em específico e sim considerar as diversas instituições e pessoas envolvidas no processo de implementação.

Desta forma, a implementação de políticas públicas intersetoriais deve ser analisada, necessariamente, como uma arena de conflitos, tensões e negociação, entre os diversos atores envolvidos, que envolve diversas pressões, lutas de poder, valores, princípios e objetivos.

Ademais, tais políticas públicas requerem uma nova lógica de atuação do setor público que se pauta, basicamente, no rompimento de estruturas e processos altamente hierarquizados, verticalizados e setorializados. Pressupõe-se que tais políticas públicas trazem, assim, novos padrões institucionais/ organizacionais à ação governamental e novos padrões de interação entre os atores envolvidos aproximando-se da perspectiva de redes de políticas públicas.

Parte-se do pressuposto que estes padrões se processam de maneira *sui generis* no momento da implementação destas políticas públicas podendo fazer com o que foi planejado não se cumpra no momento da implementação, por fatores de diversas naturezas. Das abordagens apresentadas neste trabalho, é possível extrair alguns argumentos sínteses importantes para a análise de políticas públicas intersetoriais, quais sejam:

1) Do desenho institucional/ organizacional:

As políticas públicas são resultados de uma estrutura institucional, desta forma tal estrutura deve oferecer condições políticas e técnicas para a execução de programas e projetos, uma vez que desenhos institucionais inadequados podem chegar a neutralizar qualquer esforço dirimido e impedir o alcance dos resultados pretendidos. Faz-se importante, assim, observar o desenho institucional previsto para implementação que inclui em linhas gerais as normas legais, a estrutura organizacional, os recursos políticos, financeiros, técnicos, gerenciais, comunicacionais e informacionais.

A análise do desenho institucional, ou seja, da definição das regras do jogo, cria condições para predizer as maneiras pelas quais os conflitos inerentes ao processo político deverão se desenvolver. Desta forma, por meio da observação dos incentivos, oportunidades e restrições que as instituições oferecem aos atores envolvidos é possível compreender como as instituições impactam o processo de implementação de políticas públicas. Em políticas nas quais a implementação ocorre por meio da convergência de vários atores tais incentivos, restrições e oportunidades devem visar, essencialmente, a garantia da coordenação e da cooperação entre os

envolvidos. Pode-se apontar como principais formas pelas quais as instituições influenciam os atores: as percepções que estes possuem sobre a cultura, os valores e as normas básicas nas quais deverá atuar, ou seja, as percepções que estes possuem do contexto, a definição de posição de poder entre estes atores, os incentivos recebidos e as oportunidades que encontram para o alcance de seus objetivos, bem como os constrangimentos decorrentes dos seus compromissos e suas estratégias.

Não se pode deixar de observar, também, o que acontece com as organizações, para além do que está estabelecido pelas regras formais. Não se pode perder de vista, que as instituições são fruto das estratégias, preferências, escolhas e resultados políticos resultantes da interação dos atores envolvidos, ou seja, ao mesmo tempo em que as instituições moldam o comportamento e as preferências dos indivíduos elas colocam-se como resultados destes comportamentos e preferências.

## 2) Dos atores envolvidos e seus aspectos relacionais:

Como já foi exposto, as políticas públicas são implementadas por um emaranhado de atores que atuam em um determinado contexto institucional. Tais atores, por sua vez, são dotados de instrumentos de poder (político, técnico, financeiro), ocupam posições diferenciadas na cadeia de produção das ações do Estado e, são dotados de interesses distintos, características que lhes propiciam diversas formas de influenciar o processo de implementação de políticas públicas. Especificamente em políticas públicas implementadas de forma intersetorial, deve-se ter mente que tais características podem tornar ainda mais complexo o processo de implementação uma vez que envolve uma multiplicidade maior de atores, ou seja, aumenta o número de centros de decisões. Ademais tais atores possuem objetivos e estratégias que os envolve mutuamente e metas comuns a serem atingidas. Desta forma, uma análise mais apurada da implementação destas políticas públicas, requer identificar como se processa a complexa interação entre os atores que buscam implementar tais políticas, uma vez que a interação é a estratégia quando os atores encontram-se na produção conjunta de resultados.

Neste processo, faz-se importante inicialmente identificar se tal interação é motivada pelo reconhecimento mútuo do benefício trazido por ela ou se a mesma ocorre por meio de algum tipo de imposição política. No caso específico da implementação de políticas públicas intersetoriais, faz-se importante a análise de fatores como: o grau de poder e a posição que cada ator possui na

rede, quais os recursos e conhecimentos são específicos a cada participante, qual o grau em que tais atores estão dispostos a cooperar e como são desenvolvidos os mecanismos de estabelecimento de confiança, uma vez que estes últimos são de extrema importância para os processos de negociação, coordenação e cooperação entre os atores. Por último, vale ressaltar, que a interação dos indivíduos está totalmente vinculada à estrutura da rede e esta, por sua vez, à efetividade da ação intersetorial, ou seja, a interação entre os indivíduos envolvidos na implementação podem ter efeitos diferenciados na dinâmica desta implementação dependendo dos padrões destas interações e do desenho institucional no qual as mesmas se processam.

### 3) Da natureza da política pública a ser implementada:

A natureza – propósito, temática e conteúdo - das políticas públicas são decorrentes de certas escolhas diante de situações problemas, demandas e contextos. Tal natureza pode influenciar o processo de implementação de tais políticas, bem como tal processo de implementação pode influenciar o conteúdo desta política, colocando-se como uma atividade constitutiva das políticas públicas.

Um primeiro aspecto a se considerar, no que se refere à natureza da política a ser implementada, é a complexidade intrínseca à mesma. Deve-se ter em mente que quanto mais complexos forem os objetivos pretendidos por tal política maiores serão os problemas enfrentados na implementação da mesma. Como evidenciado neste trabalho, a complexidade e a falta de clareza nos objetivos são características intrínsecas aos programas sociais, o que leva a se pressupor que a implementação deste tipo de política pública traz maiores desafios. Ademais, não se deve perder de vista que, a complexidade, a obscuridade ou indefinição de determinadas políticas públicas pode ser algo deliberado pelos tomadores de decisões, uma vez que pode ser de interesse dos políticos que as mesmas sejam formuladas sem nenhuma intenção concreta, ou sem nenhuma condição real de serem implementadas.

Outro elemento relevante de se considerar, quando se pensa na natureza das políticas públicas, é que cada uma gera seu próprio emaranhado de interesses e organizações conectadas entre si por dependências de diversas naturezas. Desta forma, para compreender como certos fatores podem influenciar o processo de implementação deve-se compreender inicialmente que cada tipo de política mobiliza diferentes tipos de atores, interesses e grau de envolvimento,

conforme o que está em jogo. Ademais, deve-se considerar que políticas públicas diferentes requerem diferentes desenhos institucionais.

Além disso, faz-se importante considerar que a implementação de determinados tipos de políticas públicas, em especial àquelas que pretendem modificar substancialmente o *status quo* e o *modus operandi* dos setores tradicionais de políticas públicas, pode afetar o equilíbrio da ordem institucional até então posta o que pode gerar conflitos e resistências de diversas naturezas por parte de todos envolvidos e afetados pela política e, desta forma, afetar diretamente os resultados pretendidos com a política em questão.

No próximo capítulo apresentamos o contexto no qual se dá a implementação dos Programas a serem analisados com vistas a compreendermos melhor os desenhos propostos e analisar a implementação dos mesmos tendo como referência os argumentos acima apresentados.

#### **4. O CONTEXTO EM QUE SE INSERE A AÇÃO INTERSETORIAL EM MINAS GERAIS E OS DESENHOS DO PROGRAMA TRAVESSIA E DO PROGRAMA CULTIVAR, NUTRIR E EDUCAR**

Neste capítulo pretende-se apresentar o contexto em que se insere a adoção de estratégias intersetoriais pelo governo de Minas Gerais, entre os anos de 2003 a 2012. Pretende-se demonstrar que tais Programas são fruto de uma estratégia de governo mais ampla e que os mesmos foram concebidos em momentos que a adoção de modelos de gestão que primem pela ação intersetorial e pela transversalidade foi reconhecida formalmente por este governo, como necessárias para a entrega de serviços públicos mais efetivos à população.

Acredita-se, assim, que a apresentação deste panorama facilitará o entendimento acerca da adoção da ação intersetorial na execução dos Programas a serem estudados e trará elementos que, posteriormente, possam corroborar na análise do processo de implementação destes Programas.

##### **4.1. A estratégia de Governo de Minas Gerais no Governo Aécio – Anastasia: Do “Ajuste Fiscal” a “Gestão para Cidadania”**

Entre os anos de 2003 a 2012, o governo de Minas Gerais adotou uma estratégia de gestão que se denominou como “Choque de Gestão”. Esta estratégia, em sua gênese, teve como objetivo o ajuste fiscal das contas estaduais, com vistas ao fortalecimento institucional da administração e aumento da eficiência e melhoria dos setores sociais e econômicos.

Atualmente, mais duas gerações do “Choque de Gestão” podem ser identificadas a partir dos Planos Mineiros de Desenvolvimento Integrados – PMDI’s<sup>10</sup>, ou seja, por meio dos instrumentos de planejamento de longo prazo do Estado de Minas Gerais, quais sejam: 2ª Geração: Período de 2007 a 2010 – denominado como Estado para Resultados; e, 3ª Geração: Período a partir de 2011 que traz a concepção de gestão para cidadania tendo como premissa a Gestão em Rede.

---

<sup>10</sup> O PMDI foi instituído com intuito de ser o Plano Estratégico indicativo para o Estado de Minas Gerais e consolidou um conjunto de escolhas que orientam a construção do futuro do Estado.

O que se pode perceber é que, ao longo desta evolução do “Choque de Gestão”, há um reconhecimento expresso pelo Governo de Minas de que somente a primazia pelo ajuste-fiscal não é suficiente para se obter resultados relevantes em termos de entrega de políticas públicas efetivas para a população. Desta forma, por meio dos marcos legais expedidos à época foi possível perceber que, a partir da Segunda Geração, há uma preocupação deste Governo com a instituição de formas de gestão e adoção de técnicas organizacionais que primem pela lógica da flexibilização e, que por este motivo, possibilitem a formulação e implementação de intervenções de caráter intersetorial e/ou transversal.<sup>11</sup>

Alterações mais substantivas no sentido de adoção de modelos de gestão que prezem pela flexibilização e interação entre os diversos setores governamentais, foram instituídas, legalmente, a partir de 2011. A partir deste ano, de acordo com a Lei Delegada 180/2011, institui-se um “modelo de gestão transversal de desenvolvimento, orientado pelas diretrizes de colaboração institucional e de intersetorialidade no âmbito governamental e extragovernamental, de transparência administrativa e participação social.”. (Lei Delegada nº 180/2011)

Com vistas ao alcance destes aspectos, na referida Lei, previu a organização dos setores governamentais em sistemas setoriais, os quais seriam agrupados por áreas temáticas, conformando-se em redes. Estas redes de integração institucional e social seriam, assim, organizadas de modo integrado e matricial. Desta forma, o Governo de Minas Gerais pretende se organizar, a partir de então, por meio de 11 (onze) Redes de Desenvolvimento Integrado.<sup>12</sup>

No que se refere aos instrumentos utilizados para materializar tais estratégias de governo, ao longo deste período, pode-se citar como os mais relevantes:

1) a criação do Núcleo Central de Gestão Estratégica dos Recursos e Ações do Estado – NCGERAES, que incorpora a lógica de gerenciamento de projetos no âmbito do Estado de Minas Gerais. Os Projetos Estruturadores – projetos prioritários por materializarem a estratégia

---

<sup>11</sup> Neste período foram instituídas Áreas de Resultados caracterizadas por um agrupamento de Projetos Estruturadores e Associados que visam a transformações socioeconômicas qualitativas e quantitativas previstas no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado - PMDI. De acordo com alguns estudiosos, a organização dos projetos nestas áreas de resultados pode ter contribuído para uma visão sistêmica das ações governamentais e, assim, ter fomentado intervenções intersetoriais entre os diversos órgãos e entidades estaduais. (Almeida e Marini, 2009)

<sup>12</sup> Colocam-se como Redes de Desenvolvimento Integrado: Rede de Educação e Desenvolvimento Humano, Rede de Atenção em Saúde, Rede de Defesa e Segurança, Rede de Desenvolvimento Social e Proteção, Rede de Desenvolvimento Econômico Sustentável, Rede de Ciência, Tecnologia e Inovação, Rede de desenvolvimento Rural, Rede de Identidade Mineira, Rede de Cidades, Rede de Infraestrutura, Rede de Governo Integrado, Eficiente e Eficaz.

de governo - que constituem objeto do GERAES possuem recursos orçamentários e financeiros garantidos para a sua execução.<sup>13</sup>

2) a implantação do Acordo de Resultados – ferramenta de contratualização que, por meio de indicadores e metas, pactua os compromissos dos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual perante a estratégia governamental.<sup>14</sup>

Pode-se dizer que os Programas que se colocam como estudo de caso deste trabalho se inserem neste contexto de transformações em termos de estratégias governamentais, modelos e ferramentas de gestão propostas pelo governo de Minas Gerais, no período de 2003 a 2012. Cabe evidenciar ainda que, dos 31(trinta e um) Programas Estruturadores que compõem, atualmente, a “carteira” de prioritários do governo, apenas o Travessia e o PECNE colocam-se programaticamente como intersetoriais. Desta forma, com vistas a compreender melhor o desenho dos programas em questão, faz-se importante explicitar, primeiramente, quais foram as estratégias definidas para os temas afetos aos mesmos e qual o desenho definido para cada um destes Programas.

#### **4.2. A estratégia de intervenções do governo de Minas Gerais voltadas à superação da pobreza**

Ao se analisar os Planos Mineiros de Desenvolvimento Integrado, no período de 2003 a 2011, percebe-se que desde a primeira versão do PMDI a pobreza é identificada como um importante problema mineiro a ser sanado e, por isso, como uma questão estratégica no campo social. Por meio de tais documentos pode-se perceber, também, que a estratégia a ser adotada pelo governo, para sanar tal problema, terá a integração das políticas sociais, tais como educação, saúde, assistência social, como foco de ações de combate a pobreza.

---

<sup>13</sup> Tal garantia coloca-se como um fator de extrema relevância, uma vez que viabiliza a execução da estratégia do governo mesmo em momentos de restrição fiscal, ou seja, garante a manutenção permanente dos investimentos estratégicos.

<sup>14</sup> A partir de 2011, foi instituída, no âmbito do Acordo de Resultados, a agenda intersetorial que configura-se como ações de responsabilidade compartilhada entre órgãos ou entidades. Sendo assim, as metas definidas nesta agenda representam necessidades claras de integração entre os órgãos governamentais na execução das políticas públicas. Como forma de garantir o trabalho conjunto e co-responsabilização cada ação intersetorial (produto ou indicador) é pactuada, com a mesma meta ou marco final, nos Acordos de Resultados dos órgãos ou entidades identificados como colaboradores ou responsáveis pela sua execução.

Desta forma, tais Planos consideram, implicitamente, que a pobreza é resultado de uma diversidade de fatores, dentre eles econômicos, sociais, culturais e de acessibilidade a bens e serviços básicos, ou seja, não atribuí à superação da pobreza como algo apenas relacionado estritamente ao aumento de renda das famílias mineiras, mas também, à garantia de acesso aos serviços públicos por esta população.

O PMDI (2007) estabelece, também, que todos estes esforços devem ser realizados por meio de políticas públicas mais articuladas e integradas, principalmente nos espaços de maior concentração da pobreza. Para materializar este e outros objetivos foi criado o Programa Travessia<sup>15</sup> que se coloca como a principal intervenção voltada para a superação da pobreza em Minas Gerais.

De acordo com estudos já realizados sobre o Programa Travessia, o mesmo foi idealizado à época da elaboração do Plano de Governo do segundo mandato do Governador Aécio Neves. Neste plano foi explicitada a necessidade de se elaborar um programa que trabalhasse a articulação entre os diversos setores de governo com foco na pobreza e no território. (Barbosa, 2009)

Por meio de documentos institucionais do Programa foi possível observar que, no ano de 2007, foram realizadas todas as definições necessárias para a implementação do Programa, tais como: reuniões com os setores a serem envolvidos no Projeto, elaboração de Plano de Projeto, seleção dos municípios a serem atendidos, realização de diagnóstico nos municípios, dentre outros. No entanto, o Travessia só foi instituído legalmente em 2008, por meio do Decreto nº 44.705/08.

Segundo tal dispositivo legal, o Programa Travessia “se destina ao planejamento, à coordenação e à execução das diversas políticas públicas do Estado, em localidades determinadas<sup>16</sup>, nas quais se concentrem famílias em condições de vulnerabilidade social, visando à inclusão e à promoção das mesmas”. (Decreto Estadual nº 44.705/08)

---

<sup>15</sup> Em 2007, o Programa Travessia, coordenado pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social, constituiu-se de um dos 57 projetos estruturadores de governo do Estado e um dos 11 programas que compõem a área de resultados “Redução da Pobreza e Inclusão Produtiva”. Em 2011, o referido Programa constituiu-se de um dos 31 Programas Estruturadores e um dos 5 Programas que compõem a Rede de Desenvolvimento Integrado “Redução da Pobreza e Proteção Social”

<sup>16</sup> Em 2008 foram atendidas localidades (bairros, distritos, zonas rurais) específicas, definidas previamente, de 5(cinco) municípios. A partir de 2009, tal focalização não foi mais adotada, desta forma as ações desenvolvidas no âmbito do Programa eram destinadas ao município como um todo. Em 2009 o Programa foi expandido para 35 municípios, em 2010 foram selecionados mais 70 municípios, em 2011 foram 44 municípios contemplados e em 2012 foram selecionados outros 71 municípios.

De acordo com o referido decreto, os órgãos e entidades estaduais deverão, na execução de seus projetos, priorizar, no âmbito de suas atribuições, as ações incluídas no Programa Travessia. A atuação dos diversos órgãos e entidades estaduais deve-se ocorrer de forma integrada e articulada com vistas à superação do desafio de realizar uma gestão adequada dos recursos aportados.

De acordo com documento interno do Programa (2008), a atuação do Travessia dividia-se em eixos específicos, quais sejam: saneamento, intervenção urbana, saúde, organização/ gestão social, educação e renda, sendo definido, para cada um destes eixos, um rol de ações prioritárias a serem executadas. A atuação por eixos, de acordo com a proposta garantiria uma sistematização da atuação integral e articulada pretendida pelo Programa, uma vez que os eixos escolhidos deveriam convergir com as demandas das localidades/municípios em que o Travessia fosse atuar.

Para atuar nestes diversos eixos, o Programa precisou estabelecer parcerias com diversos órgãos e entidades estaduais. Tais parcerias foram materializadas por meio da constituição de um Comitê de Acompanhamento do Programa, de caráter consultivo e deliberativo, composto, inicialmente, por 8 (oito) órgãos/ entidades estaduais.<sup>17</sup>

Além de ser função precípua deste Comitê se constituir como uma instância que viabilize e facilite a gestão articulada do Programa, dado o seu caráter multissetorial, compete a ele, também, aprovar a indicação de localidades a serem incluídas no Programa; aprovar a metodologia de seleção destas localidades; propor ajustes metodológicos que visem ao aprimoramento da execução das ações articuladas pelo Travessia nas localidades por ele abrangidas.

Ainda de acordo com o decreto que o instituiu, tal Comitê deverá reunir-se, trimestralmente, ou sempre que se fizer necessário, mediante convocação do Secretário Estadual de Desenvolvimento Social (presidente do Comitê), para acompanhamento dos Planos de Trabalho elaborados para cada município atendido pelo Programa.

---

<sup>17</sup> Inicialmente tal Comitê foi constituído pelas seguintes Secretarias: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão - SEPLAG; Secretaria de Estado de Saúde - SES; Secretaria de Estado de Educação - SEE; Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana - SEDRU; Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas - SETOP; Secretaria de Estado de Esportes e da Juventude - SEEJ; Gabinete do Secretário Extraordinário para o Desenvolvimento dos Vales do Jequitinhonha, Mucuri e do Norte de Minas; Companhia de Saneamento de Minas Gerais - COPASA - Serviços de Saneamento Integrado do Norte e Nordeste de Minas Gerais S/A COPANOR.

De acordo com o documento interno do Programa (2008), para além do Comitê de Acompanhamento, alguns pressupostos metodológicos tiveram que ser seguidos para favorecer a execução e o acompanhamento do Programa. Ainda de acordo com documento, tais pressupostos se justificam pelo fato de que, para a execução das diversas ações do Programa, faz-se necessário o trabalho conjunto e, muitas vezes simultâneo, entre os diversos parceiros e a equipe do Programa. Dentre os pressupostos estabelecidos, pode-se citar:

- A existência de um representante municipal (interlocutor municipal) para estabelecimento de um canal formal de comunicação com a sociedade e o Travessia;
- A criação de um sistema informatizado para o acompanhamento das ações do Programa;
- A instituição de reuniões periódicas da equipe do Travessia com os parceiros estaduais e com os atores locais;
- A realização de visitas periódicas, da equipe do Travessia, aos municípios, com o intuito de obter e divulgar informações sobre as ações em execução, bem como mobilizar a comunidade local;
- A assinatura, pelo representante legal do município, de um protocolo de intenções e de um convênio, assumindo, assim, a responsabilidade de diversas ações.

O Programa Travessia, a partir de 2012, seguindo a nova lógica de organização do governo de Minas Gerais, sofreu uma reestruturação. Tal reestruturação iniciou-se já em 2011, com a publicação do decreto nº 45.694/2011<sup>18</sup> que traz como principais alterações:

- A necessidade de realização, nos municípios selecionados no âmbito do Programa, de diagnóstico relativo às privações em educação, saúde e padrão de vida, por metodologia que se utilize do Índice de Pobreza Multidimensional – IPM - do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD.
- A determinação de que na execução de seus projetos e atividades, os órgãos e entidades estaduais priorizassem as ações incluídas no Programa Travessia, com fundamento nas privações sociais levantadas no diagnóstico que utiliza o IPM como referencial.

---

<sup>18</sup>O Decreto nº 45.694/11 alterou o decreto nº 44.705/08. Em agosto de 2011, um novo decreto - nº 45.694/11 - alterou e consolidou a regulamentação que trata do Programa Travessia. Tal decreto apenas incorporou novo integrante ao Comitê de Acompanhamento do Programa Travessia – Gabinete do Secretário de Estado Extraordinário de Regularização Fundiária e previu como nova atribuição deste Comitê a articulação com os demais órgãos do Estado e com o Governo Federal para o acompanhamento e execução de ações comuns no âmbito do Programa Brasil Sem Miséria ou de outros programas sociais federais que tenham por finalidade o objeto de atuação do referido Comitê.

- O aumento da frequência dos encontros do Comitê de Acompanhamento do Travessia e a ampliação do número de órgão/ entidades participantes do mesmo.

- A definição de que caberá a Assessoria de Articulação, Parceria e Participação Social (AAPPS) - órgão de assessoramento imediato do Governador - o acompanhamento das ações dos órgãos e entidades estaduais no âmbito do Programa, “visando assegurar a gestão transversal de desenvolvimento, orientado pelas diretrizes de colaboração institucional e de intersectorialidade no âmbito governamental e extragovernamental.” (Decreto nº 45.694/2011)

- A possibilidade de indicação, pelos Secretários de Estado, do Secretário Adjunto ou Subsecretário de sua pasta para integrar o Comitê e especialistas para acompanhar discussões, atos e diligências do Comitê, em sua área de atuação.

No que se refere a este último ponto a integração de especialistas ao Comitê ensejou na formação de um novo Comitê, de natureza técnica, instituído por resolução conjunta entre os órgãos participantes e coordenado diretamente pela Assessoria de Articulação, Parcerias e Participação Social, que tem como atribuição discutir aspectos técnicos, planejar e acompanhar a execução do Programa nos municípios.

Para além das determinações dos novos decretos, a alteração de escopo do Programa Travessia também se iniciou em 2011 com a elaboração dos Termos de Abertura dos Projetos Estratégicos e demais definições necessárias para encaminhamento à Assembléia Legislativa para aprovação do Plano Plurianual de Gestão Governamental – PPAG, quadriênio 2012-2015.

O que se pode perceber com a análise de documentos institucionais do Programa é que, apesar da mudança de escopo, os princípios constitutivos que justificam a existência do Programa permanecem os mesmos, quais sejam: o reconhecimento de que a pobreza é um fenômeno multidimensional e multicausal; a necessidade de atuar em seus múltiplos determinantes e em vários eixos; a necessidade de tal atuação se dar de forma articulada com vários órgãos de governo.

Definiu-se, assim, que o Programa Travessia seria constituído por 6 (seis) projetos estratégicos, quais sejam: Porta a Porta, Travessia Social, Banco Travessia, Travessia Renda, Travessia Educação e Travessia Saúde. Desta forma, a atuação do Programa em eixos de atuação foi substituída por Projetos Estratégicos. A configuração organizacional do Programa Travessia é representada, pela figura abaixo:

**Figura 1:** Projetos Estratégicos que compõem o Programa Travessia



**Fonte:** Documento Interno – Programa Travessia

Como já mencionado, a atuação do Programa – ações e projetos a serem realizadas pelos órgãos e entidades envolvidos – deve partir do diagnóstico social realizado com base no Índice de Pobreza Multidimensional (IPM).

O IPM é um índice, lançado pelo Programa das Nações Unidas pelo Desenvolvimento – PNUD, em parceria com o *The Oxford Poverty and Human Development Initiative* - OPHI, que tem como objetivo fornecer um retrato mais amplo sobre as pessoas que vivem em condições precárias, uma vez que a medição da pobreza multidimensional leva em conta as variáveis das privações de direitos sociais, tais como em educação, saúde e padrão de vida.<sup>19</sup>

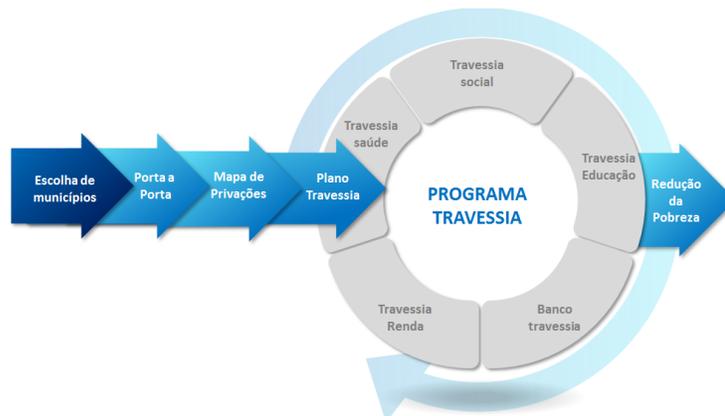
Estas três dimensões do IPM se subdividem em dez indicadores: nutrição e mortalidade infantil (saúde); anos de escolaridade e crianças matriculadas (educação); disponibilidade de gás de cozinha, sanitários, água, eletricidade, pavimento e bens domésticos (padrões de vida). Considera-se, por meio da mensuração deste índice, que uma família é multidimensionalmente pobre se sofre privações em, pelo menos, 30% dos indicadores<sup>20</sup>. Sendo que, quanto maior o IPM, maior é o nível de pobreza multidimensional.

Desta forma, em Minas Gerais, o diagnóstico que mensura tal índice é executado por um dos projetos que compõem o Programa, qual seja o Projeto Porta a Porta. A partir do mesmo é elaborado um Mapa de Privações, de cada um dos municípios, que visa demonstrar de forma clara, quais são e onde estão as privações destes municípios. A atuação dos demais projetos estratégicos deverá, assim, ser orientada para a redução das privações identificadas neste Mapa de Privações. (Documento Interno do Programa, 2013) De forma esquemática, a atuação do Programa pode ser representada como ilustrado na “Figura 2”.

<sup>19</sup> Deve-se evidenciar que tais dimensões são as mesmas dimensões do Índice de Desenvolvimento Humano.

<sup>20</sup> De acordo com o PNUD, cada divisão vale um terço; estes pesos são divididos proporcionalmente pelo número de indicadores analisados em cada uma delas.

**Figura 2:** Dinâmica de funcionamento do Programa Travessia



**Fonte:** Documento Interno do Programa Travessia, 2013.

De acordo com o Plano de Projeto de cada um dos Projetos e demais documentos institucionais do Programa, é possível sintetizar o objetivo de cada um dos Projetos que compõem o atual escopo do Programa (Quadro 4):

**Quadro 4:** Apresentação Sintética dos Projetos que Compõem o Programa Travessia

<b>Projeto</b>	<b>Secretaria Gestora</b>	<b>Ano</b>	<b>Objetivo</b>
Porta a Porta	SEDESE	2011	Realização de diagnóstico social das famílias que vivem em situação de privação social
Travessia Social	SEDESE	2011	Realizar intervenções de infraestrutura e aquisição de bens móveis e equipamentos, com vistas a minimizar privações sociais identificadas no diagnóstico (Porta a Porta), melhorando a qualidade de vida dos moradores dos municípios beneficiados.
Banco Travessia	SEDESE	2011	Incentivar os membros da família a se inserirem e se manterem no sistema educacional, de forma a permitir a passagem de uma situação de privação social à de inclusão plena.
Travessia Renda	SETE	2011	Promover a inserção da população em situação de pobreza e vulnerabilidade social no mundo do trabalho, por meio da educação profissional e da elevação de escolaridade.
		2012	Promover a inserção da população em situação de pobreza e vulnerabilidade social no mundo do trabalho, por meio da: educação profissional; da elevação de escolaridade; da oferta de documentação civil; do acesso às políticas públicas de microcrédito; da capacitação e formação de gestores para o desenvolvimento local e regional.
Travessia Educação	SEE	2011	Melhoria na qualidade da gestão e da infraestrutura educacional contribuindo para a melhoria do ensino e da aprendizagem do aluno.
		2012	Promover a inclusão social da população em situação de pobreza por meio da melhoria na qualidade da gestão e da infraestrutura educacional e da oferta de oportunidades de elevação de escolaridade.

Continuação Quadro 4

Projeto	Secretaria Gestora	Ano	Objetivo
Travessia Saúde	SES	2011	Melhoria da infraestrutura das unidades básicas de saúde e aumento do número de domicílios atendidos pelo Programa Saúde da Família.
		2012	Contribuir com a redução da mortalidade infantil e a desnutrição por meio de ações articuladas que visam o fortalecimento da Atenção Primária e da Vigilância em Saúde com o foco no território

**Fonte:** Elaboração própria a partir de documentos internos do Programa

Pode-se perceber que alguns objetivos foram alterados ou readequados ao longo da execução deste novo escopo do Programa. Os motivos de tais alterações poderão ser melhor compreendidos por meio da análise do processo de implementação do Programa a ser realizado no capítulo de análise da implementação deste Programa.

#### **4.3. A estratégia de intervenções voltadas à segurança alimentar e nutricional**

A erradicação da fome e da subnutrição coloca-se como uma das aspirações, de longo prazo, do governo de Minas Gerais já na versão do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado instituída em 2003, apesar de não haver neste Plano uma discussão profunda sobre suas causas e as estratégias de superação deste problema público.

Nas versões dos referidos Planos de 2007 e 2011 percebe-se a tentativa de operacionalizar, de uma melhor forma, tal ideal. O desenvolvimento de ações de combate à fome por meio de programas que incentivem a auto-suficiência alimentar e a geração de renda no meio rural coloca-se como uma das iniciativas estratégicas do Governo de Minas Gerais. Ademais, a segurança alimentar e nutricional, integrada às ações de outros setores tais como saúde, educação e assistência social, passa a ser considerada como um direito e como uma das condições a serem observadas para a garantia da equidade entre pessoas e regiões do Estado de Minas Gerais, em especial de famílias em condições de vulnerabilidade social no meio rural e em pequenas e médias cidades do Estado.

É neste contexto que em 2011, iniciou-se a estruturação do Programa Cultivar, Nutrir e Educar. Foi possível perceber que, antes da criação deste Programa, havia uma enorme

pulverização das ações relacionadas à segurança alimentar e nutricional sendo desenvolvidas no âmbito de diversas Secretarias de Estado.

O Programa Cultivar, Nutrir e Educar foi desenvolvido como resposta do governo de Minas Gerais a algumas das demandas colocadas na 5ª (quinta) Conferência Estadual de Segurança Alimentar, e como estratégia para atender as determinações da Lei Federal nº 11.947/09, que dispõe sobre o Programa Nacional de Alimentação Escolar. Seu artigo 14 define que pelo menos 30% do recurso destinado à alimentação escolar deve ser utilizado na aquisição de gêneros alimentícios provenientes da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou suas organizações.

A partir destas demandas, bem como da atuação do Consea-MG e do Comitê Temático de Segurança Alimentar Nutricional e Solidário, o Programa Cultivar, Nutrir e Educar (PECNE) foi estruturado e foi incorporado ao PPAG 2012-2015, com vistas a promover a ação intersetorial e articulada de três Secretarias de Estado, quais sejam: Agricultura, Educação e Saúde, por meio da Coordenação promovida pela Secretaria Geral da Governadoria, representada pela Secretaria Executiva do Comitê Temático de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável – SE-CTSANS.

De acordo com o PPAG (2012-2015) o Cultivar, Nutrir e Educar tem como objetivo “garantir o direito humano à alimentação saudável, adequada e solidária, contemplando o binômio educação-alimentação para os alunos das escolas públicas estaduais de educação básica, potencializando a alimentação escolar, fortalecendo a agricultura familiar e promovendo a educação alimentar e nutricional.” (PPAG, 2012: 25).

Tendo isso em vista, de acordo com Manual de Operacionalização, cada uma das dimensões deste Programa visa à garantia de tal direito. A dimensão Cultivar relaciona-se às questões relativas a toda cadeia produtiva de alimentos, bem como ao respeito e à promoção de hábitos e práticas sustentáveis. A dimensão Nutrir, por sua vez, compreende a garantia à população, em todo seu ciclo de vida, de qualidade alimentar e nutricional, no que se refere ao preparo dos alimentos, garantindo seu valor nutricional e sanitário. Já a dimensão Educar refere-se, principalmente, às oportunidades de orientação no que se diz respeito ao consumo alimentar consciente, adequado e saudável.

O Programa é, assim, constituído de 2 (dois) projetos estratégicos – Fortalecimento da Agricultura Alimentar para o Abastecimento Alimentar e Estratégias Nutricionais e Promoção à

Saúde e 1 (um) processo estratégico<sup>21</sup> – Alimentação Escolar. Tais projetos e processo estratégicos são, por sua vez, constituídos de uma série de subprojetos ou subprocessos (Anexo D).

O “Quadro 5” sintetiza o objetivo de cada um dos projetos/ processos que compõem o Programa:

**Quadro 5:** Apresentação Sintética dos Projetos que Compõem o PECNE

<b>Projeto/ Processo</b>	<b>Secretaria Executora</b>	<b>Objetivo</b>
Fortalecimento da Agricultura Familiar para o Abastecimento Alimentar	SEAPA	Fortalecer a agricultura familiar, por meio da qualificação dos agricultores familiares e do desenvolvimento de ações que tornem os agricultores familiares e os estabelecimentos agroindustriais rurais de pequeno porte aptos ao fornecimento de alimentos aos mercados institucionais, em especial à Rede de Ensino Pública
Estratégias Nutricionais e Promoção à Saúde	SES	Promover a qualidade e a segurança alimentar e nutricional sustentável por meio de habilitação sanitária das cozinhas escolares e agroindústrias familiares
Alimentação Escolar	SEE	Suprir parcialmente as necessidades nutricionais dos alunos de escola pública estaduais de educação básica, por meio do acesso a uma alimentação saudável e adequada, bem como contribuir para a formação de bons hábitos alimentares

**Fonte:** Elaboração própria a partir de documentos internos do Programa.

De acordo com o Manual do Programa, a operacionalização do mesmo se dá, basicamente, em 4 (quatro) passos, a saber: 1º) realização de seminários de lançamento do Programa; 2º) Constituição do Comitê Gestor Local; 3º) Elaboração do Plano de Ação pelo Comitê Gestor Local; e, 4º) Acompanhamento do Plano de Ação. Tais fases encontram-se melhor explicitadas no Fluxograma do Programa (Figura 3):

<sup>21</sup> Diferente do Projeto estratégico que se coloca como um empreendimento único, com início e fim, o processo estratégico é um conjunto de atividades recorrentes, estruturadas e desenhadas, ou seja, é um fluxo que se repete em ciclos ao longo do tempo, para produzir um bem ou serviço específico para um determinado cliente/usuário.

**Figura 3:** Fluxograma do Programa Cultivar, Nutrir e Educar



**Fonte:** Manual de Operacionalização do Programa

A realização dos seminários e oficinas regionais de lançamento do Programa tem como objetivo divulgar as informações necessárias para a execução do Programa nos municípios selecionados, bem como estabelecer e fortalecer as parcerias necessárias para a execução do Programa na região. Nestes seminários é solicitada a formação, por cada um dos municípios, do Comitê Gestor Local – instância de governança também intersetorial que atua em consonância com a gestão compartilhada estadual.

Tal Comitê será coordenado por um membro do poder público estadual e será composto por representantes de governo e da sociedade civil, tais como: da EMATER, do Instituto Mineiro de Agropecuária – IMA, de escolas estaduais, Secretarias Municipais de Saúde, Conselhos Municipais, sindicatos de trabalhadores rurais, associações, cooperativas, dentre outros.

A finalidade do Comitê em questão é auxiliar na articulação e na execução das ações executadas pelo Programa, em nível Local, sendo uma de suas principais atribuições o monitoramento do Programa no âmbito local. Tal como disposto no Manual de Operacionalização do Programa:

O Comitê Gestor Local do Programa Cultivar, Nutrir e Educar tem como papel principal auxiliar na definição e no acompanhamento das ações locais capazes de garantir o monitoramento do estado nutricional dos alunos, o fortalecimento da alimentação escolar de qualidade e que, no mínimo, 30 % dos produtos sejam adquiridos da agricultura familiar. (Manual de Operacionalização do Programa, 2012:30)

Desta forma, a elaboração do “Plano de Ação” pelo Comitê Gestor Local tem como objetivo planejar as ações locais necessárias para garantir o resultado pretendido pelo Programa. Tal Plano será acompanhado diretamente pelo referido Comitê e caberá ao mesmo informar a gerência estadual, sempre que necessário, as adequações, bem como soluções no âmbito municipal, dentro de sua competência.

No âmbito estadual, o acompanhamento da execução das ações previstas nos projetos e no processo se dará de forma compartilhada pelas secretarias executoras, ou seja, pela Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento, pela Secretaria de Estado de Saúde e pela Secretaria de Estado de Educação, que avaliarão e re-planejarão, se necessário, as ações desenvolvidas no âmbito do Programa.

## 5. AS HIPÓTESES E O DESENHO DE PESQUISA

De acordo com Winter (2011) as pesquisas acerca da implementação ainda devem avançar em 6 (seis) pontos a saber: 1) oferecer diversidade de teoria; 2) focar teorias de implementação gerais, ao invés de parciais; 3) buscar esclarecimento conceitual do que se entende por implementação; 4) tratar a produção – entendimento acerca do desempenho dos implementadores – como variável dependente importante; 5) incluir estudos sobre os resultados – comportamento do público-alvo; 6) utilizar mais planos de pesquisas comparativos e estatísticos. No que tange aos últimos quatro pontos, tal autor refere-se basicamente ao plano metodológico que os estudos sobre implementação devem adotar e que, por este motivo, nos atentaremos para embasar a metodologia de pesquisa do presente trabalho.

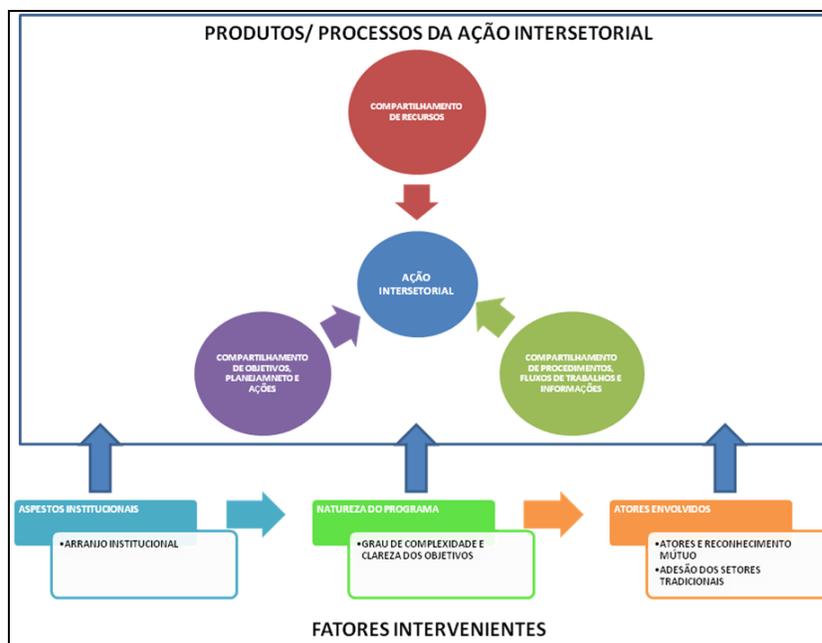
O esclarecimento conceitual se refere ao que se constituirá o objeto de estudo e torna-se importante uma vez que tem havido controversas acerca do conceito de “implementação” e de quais são as variáveis importantes na pesquisa sobre implementação (Winter, 2011). Ainda de acordo com o autor, um dos problemas é que se tem utilizado o conceito de “implementação” tanto para definir o processo, como o produto deste processo – desempenho dos implementadores - e até mesmo os resultados do processo – impacto na vida do público-alvo.

No presente trabalho, a implementação foi tratada como um processo, ou seja, como uma série de decisões e ações com vistas ao alcance de uma intervenção de natureza intersetorial. Não desconsiderando a importância da análise dos resultados deste processo, esta dissertação focará na análise do processo em si e dos produtos destas intervenções. Como forma de possibilitar a análise comparada dos programas, que possuem naturezas diversas, foram definidos alguns elementos indicadores da implementação da ação intersetorial, tal como pode ser verificado pela literatura, como produtos deste gênero de intervenção: o grau de compartilhamento de objetivos, planejamento e ações; a lógica de alocação de recursos; e, o compartilhamento e formalização dos procedimentos e fluxos de trabalho, bem como de informações.

Parte-se do pressuposto, no presente trabalho, que pelo menos três dimensões – os arranjos institucionais/ organizacionais, os atores envolvidos e seus aspectos relacionais e a natureza do que está sendo implementado - podem afetar o processo de implementação de políticas intersetoriais. Deve-se evidenciar, ainda, que estas dimensões se interagem no momento

do processo de implementação, se sobrepondo metodologicamente, no momento da análise deste processo. Nessa perspectiva, considera-se que não basta que os governos proponham intervenções de caráter intersetorial se, durante a sua própria formulação, a fase de implementação não for considerada em todas estas dimensões.

**Figura 4** – Dimensões de Análise da Pesquisa



**Fonte:** Elaboração própria.

O que se pretende com esta pesquisa é verificar como tais elementos afetam e em qual grau afetam a implementação deste gênero de política públicas a partir do estudo de caso de dois Programas estruturadores do Estado de Minas Gerais: o Programa Travessia e Programa Cultivar, Nutrir e Educar.

Desta forma, decorrem-se destas dimensões e dos argumentos desenvolvidos neste trabalho as hipóteses que nortearam este trabalho:

*Hipótese 1:* Quanto mais complexos, amplos e/ou ambíguos forem os objetivos da política a ser implementada, mais difícil será a implementação desta política de forma intersetorial. Desta forma, considera-se que a implementação da ação intersetorial será mais facilmente obtida no Programa Cultivar, Nutrir e Educar – Programa que visa à garantia de alimentação escolar saudável, adequada e solidária aos alunos das escolas estaduais de Minas Gerais - do que no

Programa Travessia – Programa que tem um objetivo mais amplo, qual seja a superação da pobreza e inclusão social da população de certos municípios mineiros.

Acredita-se, neste caso que a natureza das políticas públicas a serem implementadas – traduzidas em seus objetivos - afeta o grau de compartilhamento dos mesmos, fator este essencial quando se pensa na implementação de ações intersetoriais. Pretendeu-se, verificar assim, como estes objetivos foram materializados em termos de ações, estratégias e metas concretas a serem desenvolvidas no âmbito do programa. Como o grau de clareza pelos atores envolvidos, quanto aos objetivos, metas e estratégias definidas para os Programas, também é importante para a efetivação da estratégia intersetorial, a análise da percepção destes atores quanto a estes objetivos se tornou necessária.

*Hipótese 2:* Os arranjos institucionais que são desenhados com vistas a garantir da coordenação e a facilitar a cooperação entre os atores envolvidos, tanto no nível central quanto no nível local, ou seja, nos municípios nos quais as ações são executadas, favorecem a implementação de ações de forma intersetorial. Desta forma, considera-se que a implementação da ação intersetorial será mais facilmente obtida no Programa Cultivar, Nutrir e Educar do que no Programa Travessia, uma vez que o desenho institucional daquele, para além de prever espaços de gestão compartilhada no nível estadual, tal como o Programa Travessia, também prevê instâncias desta natureza no nível local.

No que se refere aos fatores institucionais, acredita-se que os mesmos afetam o grau de compartilhamento de objetivos, planejamento, ações e procedimentos aspectos intrínsecos à ação intersetorial. Um dos aspectos compreendidos para análise foi o desenho institucional dos programas a serem comparados, ou seja, as regras que definem a constituição e o funcionamento dos mesmos, em especial ao que se refere às instituições envolvidas no processo de implementação, as atribuições de cada uma destas instituições, as formas de coordenação, os espaços e ferramentas de gestão compartilhada previstas para a execução destes programas, tanto no nível estadual quanto no nível local. O foco de tal análise foi nas regras formais e informais estabelecidas com vistas à identificação de quais são os incentivos e controles que tais Programas contam para garantir a operacionalização da estratégia intersetorial e, assim, uma atuação de forma coordenada e cooperativa por parte dos envolvidos.

*Hipótese 3:* Quanto mais ampla for a rede de atores, ou seja, quanto mais numerosos forem os centros de decisões envolvidos na implementação dos Programas, e quanto menor for a

relação de dependência percebida por estes atores mais difícil será a implementação de ações de forma intersetorial. Considerando este aspecto, conjectura-se que a implementação da ação intersetorial será mais facilmente obtida no Programa Cultivar, Nutrir e Educar do que no Programa Travessia, uma vez que aquele envolve um número menor de órgãos e entidades, tanto estaduais quanto municipais envolvidos e um marco legal, anterior ao Programa e norteador do mesmo, reconhecido pelos atores envolvidos e que define os papéis do mesmo no âmbito da política.

Acredita-se que a rede de atores envolvidos e a relação entre eles é um fator explicativo importante para o maior ou menor alcance da ação intersetorial. Pretendeu-se, assim, identificar quais são os principais atores que estão envolvidos na implementação dos programas– qual o tamanho desta rede, como e porque os mesmos se relacionam no âmbito dos programas. O foco foi identificar como se dão os mecanismos de interação entre tais atores, verificando os motivos, quando e como estes atores interatuam e qual é o padrão desta relação.

*Hipótese 4:* Áreas de políticas públicas e as organizações tais como a Secretaria de Saúde e de Educação, por terem suas missões e contextos técnicos mais consolidados, compartilhados e sancionados institucionalmente, possuem menor propensão a aderir a ação intersetorial no âmbito de suas atribuições por estarem menos predispostas a modificarem as suas estratégias. Considerando que ambos os Programas envolvem tais áreas, considera-se que a dificuldade de implementação se dará de forma mais intensa naquele Programa que possui objetivos mais dissonantes dos objetivos institucionais destes setores e que exigirem maiores alterações nas rotinas destes setores.

Desta forma, colocou-se importante compreender como a ação intersetorial afetou a rotina destes setores, quais são os incentivos apresentados para a adesão e, conseqüentemente, como se deu a priorização da estratégia no âmbito das atribuições destas Secretarias.

Tendo em vista as hipóteses listadas listados acima decorre daí que é de se esperar que o Programa Cultivar, Nutrir e Educar tem maiores chances de sucesso na implementação da ação intersetorial do que o Programa Travessia.

### 5.1. A escolha dos casos a serem analisados

A utilização de estudos de casos de dois programas de concepção intersetorial do governo de Minas Gerais pode parecer, metodologicamente, limitada como fundamento empírico para generalizações a respeito deste gênero de intervenções. Não desconsiderando a validade deste argumento, não se pode negar o valor heurístico do estudo de caso, uma vez que conhecer de forma aprofundada uma determinada realidade possibilita tanto conhecer o fenômeno em sua peculiaridade, como definir e compreender algumas de suas características que poderão ser comuns em qualquer contexto.

A escolha dos casos, em questão, se deu pela necessidade de encontrar parâmetros de comparabilidade entre eles. Desta forma, optou-se por escolher programas de um mesmo nível de governo, que programaticamente se declaravam como intersetoriais, que possuíssem alguns dos setores envolvidos na ação coincidentes e que atuassem em um rol de municípios, também, coincidentes (Anexo II). Tendo tais parâmetros em vista foram selecionados o Programa Travessia e o Programa Cultivar, Nutrir e Educar.

Definidos os Programas a serem analisados, para viabilizar a operacionalização da pesquisa, optou-se por selecionar um município no qual os Programas atuassem concomitantemente, uma vez que a implementação dos mesmos ocorrem em nível local. Desta forma, para selecionar o município que seria analisado foi verificado quais municípios foram atendidos pelos dois programas, em um mesmo período de tempo (Tabela 1).

**Tabela 1:** Dados Consolidados dos  
Municípios Atendidos pelos Programas

	<b>Municípios Atendidos</b>
Programa Travessia	235
PCNE	130
Municípios coincidentes	73
Municípios cuja execução se deu em um período aproximado <sup>22</sup>	11

**Fonte:** Elaboração própria.

<sup>22</sup> O Programa Cultivar, Nutrir e Educar foi instituído em 2012, desta forma apenas os municípios nos quais o Programa Travessia foi executado a partir de 2011 foram considerados para a seleção.

Dentre os onze municípios coincidentes, dois outros critérios de seleção foram utilizados, a saber: 1) municípios nos quais não ocorreu mudança de gestão na última eleição municipal, ou seja, municípios no qual o prefeito foi reeleito ou um partido apoiado pelo antigo prefeito venceu a eleição. Tal critério foi considerado relevante como uma forma de tentar garantir que houve continuidade na execução dos Programas com a mudança de gestão municipal. 2) maior tempo de execução dos Programas em questão. Tendo isso em vista chegou-se a seguinte tabela de cruzamento das variáveis explicitadas:

**Tabela 2:** Municípios Aptos à Análise Comparativa

<b>Município</b>	<b>Travessia</b>	<b>PCNE</b>	<b>Resultados Eleições 2012</b>
Curral de Dentro	2012	2012	Situação
Fruta de Leite	2012	2012	Reeleito
Malacacheta	2012	2012	Situação
Mesquita	2012	2012	Situação
Ninheira	2011	2012	Situação
Novorizonte	2012	2012	Situação
Rubelita	2012	2012	Situação
Vargem Grande do Rio Pardo	2012	2012	Situação

**Fonte:** Documentos Internos do Programa e TRE.

Chegou-se, assim, a uma lista de 8 (oito) municípios a partir dos critérios utilizados. Como forma de definir qual seria o município a ser utilizados no estudo de caso foi realizada uma análise documental prévia a cerca da execução do mesmo e o critério que definiu a escolha foi a presença de um maior número de projetos e ações que compõem o Programa Travessia, uma vez que nem todos os projetos e ações que compõem tal Programa podem ser executados nos municípios atendidos pelo mesmo. Tal situação pode ser explicitada, por exemplo, pelo Banco Travessia que é executado, atualmente, em apenas 40 municípios dos que são atendidos atualmente pelo Programa Travessia. Tendo isso em vista, definiu-se por utilizar o município de Ninheira como estudo de caso, uma vez que tal município recebeu todos os projetos estratégicos e diversas outras ações que compõem o escopo atual do Programa Travessia.

## 5.2. As fontes de dados mobilizadas

Dois instrumentos de coleta de dados principais - a análise documental e entrevistas semi-estruturadas - foram utilizados na pesquisa. Deve-se assinalar que embora tais instrumentos sejam distintos, são também complementares tendo em vista, especialmente, o que tange a reconstrução de processos de implementação de programas, uma vez que as entrevistas semi-estruturadas permitiram desvendar pontos que ficaram obscuros por meio da análise documental.

Primeiramente, foi realizada uma pesquisa exploratória de caráter documental e bibliográfico com vistas a recuperar, principalmente, os marcos conceituais e legais dos Programas. Para recuperar o desenho institucional dos programas foram utilizados como referência tanto os marcos legais existentes<sup>23</sup>, quanto documentos Internos dos Programas, documentos oficiais do Governo do Estado tais como, os Planos Mineiros de Desenvolvimento Integrados (PMDI's) e os Planos Plurianuais de Ações Governamentais (PPAG's).

A análise do processo de implementação dos Programas foi realizada utilizando-se tanto de análise documental e de material bibliográfico quanto por meio de entrevistas semi-estruturadas. Desta forma, tentou-se, inicialmente, reconstruir tal processo a partir de dados secundários obtidos tanto por meio de documentos oficiais, documentos internos dos Programas, planos de trabalho, relatórios técnicos, atas de reuniões, manuais, quanto por materiais bibliográficos existentes.

A outra ordem de procedimento utilizada para auxiliar tal reconstituição foi a realização de entrevistas semi-estruturadas, com diversos representantes da rede de instituições envolvidas na implementação dos programas. Por meio de tais entrevistas, procurou-se abranger todos os aspectos da implementação dos programas, relevantes a esta pesquisa, bem como aspectos que ficaram obscuros na análise documental e bibliográfica realizada anteriormente.

Foram realizadas ao todo 22 (vinte e duas) entrevistas com atores estratégicos do processo de implementação dos Programas, quais sejam: representante do governo de Minas Gerais (Assessor-Chefe de Articulação, Parceria e Participação Social da Governadoria de Estado de Minas Gerais), gerentes dos Programas, gerentes dos Projetos e Processos estratégicos que

---

<sup>23</sup> Cabe evidenciar que o Programa Cultivar, Nutrir e Educar ainda não conta com um Decreto que institui e dispõe sobre o Programa. No entanto, legalmente, o referido Programa encontra-se disposto na Lei que institui o PPAG (2012-2015) e no Decreto nº 46.100, de 10 de dezembro de 2012 que dispõem sobre a carteira de Programas Estruturadores do Governo de Minas Gerais.

compõem os Programas, técnicos estaduais responsáveis pelo acompanhamento da implementação dos programas pelos municípios e técnicos e gestores locais responsáveis pela execução dos Programas nos municípios (Quadro 6).

**Quadro 6:** Relação de Entrevistados Por Programa

<b>Programa Travessia</b>	<b>Programa Cultivar, Nutrir e Educar</b>
Assessor Chefe de Articulação, Parcerias e Participação Social	
Gerente do Programa Travessia	Gerente do Programa Cultivar, Nutrir e Educar
Gerente do Projeto Travessia Social	Gerente do Projeto Fortalecimento da Agricultura Familiar para Abastecimento Alimentar
Gerente do Projeto Porta a Porta	Gerente de Processo de Alimentação Escolar
Gerente do Projeto Banco Travessia	Gerente de Subprojeto de Fomento à Produção Sustentável da Agricultura Familiar
Gerente do Projeto Travessia Saúde	Gerente de Subprojeto de Educação Alimentar e Nutricional
Técnica do Projeto Banco Travessia	Gerente de Subprojeto de Mercados e Comercialização da Agricultura Familiar
Técnica do Projeto Travessia Social	Técnico do Processo de Alimentação Escolar
Parceiro do Programa na SEPLAG	Técnico do Comitê Temático de Segurança Alimentar Sustentável
Parceiro do Programa na SEE	Diretor de Escola Estadual do Município de Ninheira
Interlocutor Municipal do Município de Ninheira	Coordenador do Comitê Gestor Local do Município de Ninheira
Gestor Municipal da Secretaria de Educação do Município de Ninheira	

**Fonte:** Elaboração própria

Deve-se evidenciar que dado o tempo de execução do Programa Travessia em relação ao Programa Cultivar, Nutrir e Educar um maior número de documentos e, especialmente, de material bibliográfico – monografias, dissertações e artigos – estão disponíveis para este Programa. Tendo isso em vista, a análise do Programa Cultivar, Nutrir e Educar se deu de forma mais exploratória do que a do Programa Travessia, sendo que as entrevistas semi-estruturadas constituíram-se do mais relevante instrumento de análise e de reconstrução do processo de implementação do Programa Cultivar, Nutrir e Educar.

Tendo em vista as hipóteses dispostas acima e a explicitação da forma com que se operacionalizou a pesquisa, o próximo Capítulo tem por objetivo apresentar a análise da implementação do Programa Travessia e do Programa Cultivar, Nutrir e Educar.

## **6. A IMPEMENTAÇÃO DAS ESTRATÉGIAS INTERSETORIAIS NO PROGRAMA TRAVESSIA E NO PROGRAMA CULTIVAR, NUTRIR E EDUCAR**

Este capítulo dedica-se, em primeiro lugar, à análise do processo de implementação do Programa Travessia e do Programa Cultivar, Nutrir e Educar, nos casos pesquisados, com vistas a verificar a efetivação da estratégia intersetorial e, em segundo, tentar uma interpretação para possíveis diferenças entre os programas. Para o primeiro intento, definiu-se três grandes produtos: o compartilhamento de objetivos, planejamento e ações pelos atores envolvidos com a implementação e execução dos programas; a estratégia de alocação orçamentária para viabilizar as ações intersetoriais, bem como o compartilhamento de procedimentos e fluxos de trabalho conjuntos e de informações relativas aos programas. Este capítulo se estruturará em quatro seções, sendo que a primeira se dedicará a apresentação destes produtos e processos. As demais seções apresentam possíveis fatores explicativos das diferenças observadas na efetivação da intersetorialidade, quais sejam: os arranjos institucionais dos dois programas, o grau de clareza e complexidade dos seus objetivos, os atores que compõem a rede dos programas e o reconhecimento mútuo entre eles, bem como a adesão aos programas dos setores de políticas públicas mais consolidados e institucionalizados, tais como saúde e educação.

### **6.1. Processo e produtos da implementação: a efetivação das intervenções intersetoriais**

#### **6.1.1. Compartilhamento dos Objetivos, Planejamento e Ações**

Como já evidenciado, o estado é heterogêneo no seu interior, uma vez que se predomina uma multiplicidade de atores com ideologias e interesses diversos. Por este motivo o compartilhamento de objetivos, planejamento e ações coloca-se como um dos indicadores essenciais da efetivação da ação intersetorial, uma vez que demonstra se houve avanços no que se refere às coalizões necessárias à mesma. Tendo isso em vista, nesta subseção pretende-se verificar se a forma como se definiu os objetivos e as metas a que se pretendem o Travessia e o

PECNE e se a maneira como tais objetivos se materializam em ações, contribuíram para a efetivação da estratégia intersetorial pretendida por tais Programas.

O Programa Travessia coloca-se como a estratégia do governo de Minas Gerais à superação da pobreza com a proposição de ações mais integrais, integradas e focalizadas em espaços de alta concentração de pobreza. Tal estratégia foi definida por entender que a adoção de ações pautadas somente na renda era insuficiente e que, desta forma, havia uma lacuna, em termos de intervenção deste gênero, no que se refere à pobreza. Para concretizar tal estratégia, baseando-se em um diagnóstico prévio realizado nos 5 (cinco) municípios piloto do Programa, foram definidos seis eixos de atuação que, por sua vez, visavam o alcance de determinados objetivos e ações prioritárias a serem desenvolvidas em relação à pobreza.

O que pode ser observado, contudo, é que a construção do objetivo geral do Programa, bem como de seus eixos de atuação não foram objeto de discussão conjunta entre os atores envolvidos na implementação. Por meio dos documentos institucionais do Programa foi possível perceber que tal definição se deu por uma assessoria externa do governo de Minas Gerais e responsável pela elaboração do Plano de Governo do então governador Aécio Neves.

A definição *top-down* deste objetivo teve como consequência a falta de compartilhamento do mesmo, o que como apontado por Barbosa (2009) colocou-se como um elemento que gerava dificuldades à atuação conjunta entre os setores envolvidos na execução do Programa. Tal situação se manteve até mesmo com a reestruturação do Programa, em 2011, ou seja, tal definição continuou sendo *top-down*, uma vez que em nenhum momento da reestruturação do Programa, tal objetivo foi alvo de discussão e redefinição. (Sandim, 2011)

Tal reestruturação foi norteadada pela decisão do governo em adotar uma perspectiva oficial e internacional de pobreza, de forma a embasar melhor a atuação do Programa Travessia, por meio da realização de um diagnóstico social que leva em conta tal perspectiva. Adotou-se, assim, a perspectiva de Pobreza Multidimensional utilizada pela *The Oxford Poverty and Human Development Initiative* (OPHI) que trabalha com uma concepção que considera que a pobreza envolve várias dimensões, tais como saúde precária, falta de ativos educacionais, padrão de vida inadequado, falta de renda e má qualidade de trabalho.

Foi possível perceber que a discussão acerca da adoção do Índice de Pobreza Multidimensional, no que tange à seleção de ações mais aderentes às privações apontadas por este índice, não ocorreu de forma compartilhada por todos os envolvidos na execução do

Programa. Tal discussão ficou restrita basicamente à Organização da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP responsável pela adoção desta nova metodologia, à Assessoria de Articulação, Parceria e Participação Social e à Gerência do Programa Travessia. Sendo assim, a alteração da metodologia de execução do Programa não foi amplamente compartilhada com todos os atores envolvidos na implementação do mesmo, em especial no que se refere ao nível técnico e local de implementação do Travessia.

Um dos indicativos de que o objetivo e a forma de execução do Programa não tenham sido compartilhados com todos os participantes é a não utilização do diagnóstico do Projeto Porta a Porta e, por consequência do Índice de Pobreza Multidimensional, por todos os projetos vinculados diretamente ao Programa, no momento de planejar e executar as suas ações, tal como previsto no desenho do Programa.

Para além de não compartilharem os objetivos gerais do Programa, algumas das ações propostas de serem executadas no âmbito do mesmo não guardam relação com este objetivo. Tal fato se deu por duas razões principais: 1) o desenho do Programa previu que a realização do planejamento das ações, por cada um dos participantes, seria definido setorialmente; 2) ao descompasso entre a realização do diagnóstico e o planejamento estadual, ou seja, o diagnóstico social não foi realizado anteriormente ao período oficial de planejamento estadual, no qual se define as ações, metas físicas e financeiras a serem realizadas no âmbito de cada órgão e entidade estadual.

Como pode ser observado, após a realização do Porta a Porta, nos municípios selecionados, elaborou-se o que se denominou de “Mapa de Privações” de cada um dos municípios. A intenção era que tal diagnóstico embasasse a construção, juntamente com os gestores municipais, do que se denominou “Plano Travessia” que se constituiria como um Plano indicativo das ações a serem executadas nos municípios atendidos pelo Programa naquele período. Após a construção do Plano Travessia, pela Coordenação do Programa, o mesmo era encaminhado para os órgãos parceiros, para subsidiar a definição das ações a serem executadas pelos mesmos.

Como Ninheira foi um dos municípios piloto da nova metodologia de execução do Programa Travessia não houve a elaboração do “Plano Travessia” o que tornou a definição das ações ainda mais discricionária pelos órgãos estaduais, uma vez que não contou com a participação dos gestores e técnicos municipais. Ao invés deste Plano, o “Mapa de Privações” do

município foi encaminhado para cada um dos órgãos/ entidades envolvidos na execução do Programa.

De acordo com Mapa de Privações elaborado para o município de Ninheira, após a aplicação do Porta a Porta, pode-se verificar que o município possuía, em março de 2011, 23,2% dos domicílios em situação de pobreza multidimensional, sendo que 84,1%, 4,2% e 73,4% dos domicílios apresentavam pelo menos uma grave privação nas dimensões Educação, Saúde e Padrão de Vida, respectivamente. As quatro maiores privações das famílias residentes no município em questão referiam-se aos indicadores de anos de estudo, acesso à água potável, existência de sanitários adequados e inexistência de alguns bens domésticos tais como fogão, geladeira e televisão.

De posse de tal “Mapa de Privações” cada um dos órgãos deveriam apontar quais ações seriam executadas em cada município. Tais ações compuseram, assim, o que se tem denominado “Matriz de Ações Articuladas” (Quadro 7). Por meio da análise da Matriz Articulada do município de Ninheira foi possível observar que parte das ações que a compõem não guarda relação direta com as dimensões e os indicadores do IPM, em especial com aqueles que apresentam os piores resultados.

**Quadro 7:** Matriz de Ações Articuladas e Execução do Programa Travessia no Município de Ninheira

<b>AÇÃO</b>	<b>STATUS</b>	<b>ÓRGÃO</b>	<b>CORRESPONDENCIA COM IPM</b>
Travessia Social - Aquisição de veículo p/ CRAS	Executado	SEDESE	Não há
Travessia Social - Aquisição de filtros de barro	Não iniciado		Acesso à água potável
Travessia Social - Construção de módulos sanitários	Executado.		Existência de sanitário adequado
Travessia Social - Melhoria Habitacional/reforma de casas	Não iniciado		Existência de piso adequado
Banco Travessia	Em Execução-Ação continuada		Anos de Estudo/ Matrícula
JEMG (JOGOS ESCOLARES DE MINAS GERAIS)	Executado.	SEEJ	Não há
Segundo Tempo	Executado.		Não há
Oficinas de Alimentação e Nutrição e Tabagismo: Capacitação de funcionários da Atenção Básica (Gestores e Profissionais das áreas de Enfermagem e Nutrição)	Executado	SES	Desnutrição

Continuação Quadro 7

AÇÃO	STATUS	ÓRGÃO	CORRESPONDENCIA COM IPM
Travessia Renda: cursos de profissionalização; e/ou orientação para o trabalhador por meio das competências básicas; e/ou retorno ao processo de elevação de escolaridade	Executado	SETE	Anos de Estudo
Projeto Dona Maria: fomento ao microcrédito e desenvolvimento local	Ação suspensa		Não há
Regularização fundiária: Título de Legitimação de Posse	Ação suspensa	ITER	Não há
Universalização do Acesso e Uso à Energia Elétrica no Campo	Executado	CEMIG	Acesso à energia elétrica
Água na Escola	Executado	SEE	Acesso à água potável
Progestão: Capacitação de gestores municipais na área de educação	Executado		Não há
Travessia nota dez: Alfabetização de jovens e adultos	Executado	SEDVAN>IDENE	Anos de Estudo

Fonte: Adaptação de Documento Interno do Programa Travessia

Como já mencionado, tal fato é decorrente, principalmente, do descompasso entre a elaboração do diagnóstico e o planejamento oficial dos projetos, no âmbito do estado. Desta forma, para além do planejamento ter sido realizado de forma setorializada ele pouco considera o que aponta o diagnóstico do Programa que deveria embasar as ações a serem realizadas, o que dificulta ainda mais qualquer tentativa de integração das diversas ações a serem desenvolvidas no âmbito do Programa. Pela análise do Plano de Projeto do Travessia Renda, pode-se perceber que em sua declaração de escopo tal problema já foi apontado como uma restrição à execução do Projeto. De acordo com este Plano de Projeto a implementação do mesmo se dará:

(...) de acordo com o Decreto 45.964/2011, que prevê as regras para o Programa Travessia, incluindo a realização do Porta a Porta no município, que gera o Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), para subsidiar as propostas de intervenção dos Planos Travessia.(...) **Não será aguardado o término do diagnóstico de privações sociais em todos os municípios, devido ao cronograma de execução do mesmo;** (...) (Plano de Projeto Travessia Renda, 2011)

O único projeto que efetivamente utilizou dos dados do Porta a Porta para a definição do seu escopo de atuação nos municípios foi o Travessia Social, uma vez que tal projeto em seu planejamento fixa apenas genericamente o tipo de ação a ser realizada em cada um dos municípios. A definição clara do que será executado se dá apenas após a realização do Porta a Porta, por meio de uma discussão realizada com técnicos e gestores municipais.

Apesar da maior parte das ações a serem executadas nos municípios já estarem planejadas independente da existência do diagnóstico realizado pelo Porta a Porta, cabe ressaltar que foram propostas ações aderentes às três principais privações diagnosticadas em Ninheira. Uma justificativa para tal grau de aderência é o fato destas privações já serem reconhecidas como problemas recorrentes no Estado e já existir um esforço de diversos órgãos e entidades, anterior e independente do Programa, em desenvolver ações deste gênero.

Ademais, em diversos órgãos parceiros do Programa, as ações foram definidas levando-se em conta o que já tinha sido executado no Programa nos anos anteriores e não as novas diretrizes definidas. A incorporação e/ou alterações de ações ou dos próprios objetivos dos projetos que constituem o desenho atual do Programa se deu ao longo da execução dos mesmos, tendo em vista a adequá-los melhor ao próprio objetivo do Programa Travessia, como sinaliza uma das gerentes de projeto entrevistadas:

Acabava que na saúde todos os anos mudavam-se as ações, não eram umas ações consolidadas, não tinha muito bem formatado como seriam desenvolvidas as ações. Eram muito voltadas em cima de capacitações, qualificações, então a gente começou a trabalhar para consolidar o que realmente é o projeto na saúde. (Gerente de Projeto, Programa Travessia)

Foi possível observar, assim, que embora tenha havido uma mudança na metodologia ao longo da execução do Programa, o planejamento das ações a serem desenvolvidas ainda se deu sempre de forma setorializada e pouco considerou o diagnóstico realizado, o que dificultou a existência de ação efetivamente integradas no Travessia. Tais ações ocorreram pontualmente e foram vislumbradas ao longo da execução do Programa, por meio de discussões iniciadas nas instâncias de gestão compartilhadas do Programa e posteriormente processadas em outras arenas. Por meio das entrevistas e análise documental foi possível verificar algumas destas ações integradas (Quadro 8).

**Quadro 8:** Ações Intersetoriais do Travessia no município de Ninheira

<b>Projeto/ Órgãos executor da ação</b>	<b>Ação</b>	<b>Projetos/ Órgãos envolvidos</b>
Travessia Social	Definição das ações	Projeto Porta a Porta
Travessia Social	Construção de Sanitários	SEDRU/ SES/ SEDVAN/ COPASA/ COPANOR
Travessia Social	Monitoramento e Fiscalização das ações conveniadas	SEDRU e SEPLAG
Banco Travessia	Mobilização da rede de serviços local	SEE/ Projeto Travessia Renda/ SEDVAN
Travessia Renda	Mutirão da Cidadania	SEDESE/ Polícia Civil/ RECIVIL/ Banco Travessia
ITER	Regularização Fundiária	Projeto Porta a Porta

**Fonte:** Elaboração própria a partir de análise documental e entrevista

Já no Programa Estrutrador Cultivar, Nutrir e Educar (PECNE) a definição dos objetivos do Programa e a forma como o planejamento das ações ocorreram de forma significativamente diferente do Travessia. Um primeiro aspecto a ser considerado é que a definição dos objetivos do Programa se deu de forma mais compartilhada entre os atores que estariam envolvidos em sua implementação, ou seja, não se deu de forma *top-down* tal como verificado no Travessia

Como já mencionado, tal Programa é fruto de uma demanda construída de forma deliberativa, uma vez que seu desenho incorpora algumas das propostas surgidas na 5ª Conferência de Segurança Alimentar e Sustentável do Estado de Minas Gerais, quais sejam:

1) Garantia da implementação da Lei Federal 11.947/09<sup>24</sup>, através de ações de desburocratização, apoio e articulação entre os agricultores familiares, escolas e gestores para a aquisição de alimentos;

2) Ampliação de recursos para Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) em todas as etapas da cadeia produtiva da agricultura familiar com ampliação do quadro técnico e da qualificação dos profissionais;

3) Desenvolvimento de programas de conscientização, formação e capacitação em educação alimentar e nutricional, em atendimento a Lei Federal 11.947/09, para toda rede que compõem a Política Nacional de Alimentação Escolar;

<sup>24</sup> A Lei nº 11.947/09 dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica, definindo-a como direito com vistas à garantir a segurança alimentar e nutricional dos alunos, estabelecendo diretrizes e competências a cada um dos órgãos federados.

4) Ampliação e implementação do Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN), como forma de garantir a intersetorialidade entre as secretarias afins e de melhorar o monitoramento da situação alimentar.

Para além de atender tais demandas propostas nesta Conferência, foi possível perceber que o PECNE se colocou como uma estratégia conveniente ao governo com vistas ao cumprimento das determinações da Lei Federal nº 11.947/09, uma vez que as compras das escolas estaduais oriundas da agricultura familiar representavam apenas 5%, contrariando a legislação em questão que determina que no mínimo 30% (trinta por cento) do total dos recursos financeiros repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações. De acordo com um dos gerentes de subprojetos entrevistados:

(...), mas o principal objetivo do Programa Cultivar, Nutrir e Educar é melhorar a articulação entre as instituições envolvidas com o processo de alimentação escolar e com a agricultura familiar para fornecer, para cumprimento dessa legislação [lei 11.947/09] e fornecer produtos mais saudáveis para os alunos (...). (Gerente de Subprojeto, PECNE)

Ademais, a definição do objetivo do Programa, bem como o conjunto de ações que compõem o desenho do mesmo foi uma construção conjunta de alguns dos atores estaduais que estariam envolvidos na implementação do mesmo. Desta forma, a gestão compartilhada do Programa se deu desde a criação do mesmo, pois houve uma discussão conjunta de quais ações seriam necessárias para a materialização dos objetivos do mesmo, o que favoreceu a efetivação da estratégia intersetorial neste Programa.

Diferente do Travessia, o Programa Cultivar, Nutrir e Educar possui dois níveis de planejamento, quais sejam: 1º) no âmbito estadual, com a definição das ações que comporão o escopo do Programa; e 2º) definição das ações no âmbito local, pelo Comitê Gestor Local, a serem desenvolvidas para potencializar as ações já definidas pela Coordenação Estadual. Tal fato aproxima mais o âmbito local das ações a serem realizadas pelo Programa o que favorece a efetivação da estratégia intersetorial.

Por meio das entrevistas foi possível perceber que, embora o escopo do Programa tenha sido construído de forma conjunta, entre as quatro Secretarias de Estado que compõem a gestão compartilhada do Programa, a definição das metas a serem executadas em cada ano é realizada de forma setorializada, ou seja, tal definição é interna a cada uma das Secretarias que compõem o

Programa, tal como observado no Programa Travessia. O “Quadro 9” demonstra as ações planejadas para o município de Ninheira.

**Quadro 9:** Ações Planejadas e Execução do Programa Travessia no Município de Ninheira

<b>Ação</b>	<b>Status</b>	<b>Órgão/entidade</b>
Atendimento a agricultores familiares	Executado	SEAPA
Elaboração de diagnóstico de demanda	Executado	SEAPA
Elaboração de diagnóstico de oferta	Executado	SEAPA
Capacitações em agroindústria	Executado	SEAPA
Seleção de estabelecimento de agroindústria familiar	Executado	SEAPA
Elaboração de Projeto de venda elaborado	Executado	SEAPA
Orientações técnicas em agroindústria	Executado	SEAPA
Elaboração de Plano de negócio	Executado	SEAPA
Capacitação de agricultores em organização e mercado;	Executado	SEAPA
Auxiliar na implantação das ações de promoção da saúde em Vigilância Alimentar e Nutricional e estruturar o serviço de Vigilância Sanitária	Executado	SES
Capacitação em Estratégias Nutricionais para a Promoção da Saúde: Cultivar, Nutrir e Educar	Executado	SES
Capacitação de Fiscal Sanitário na Agricultura Familiar	Executado	SES
Realizar chamada nutricional anual dos escolares ( aferição de peso e altura e registro no SISVAN Web)	Executado parcialmente	SES
Proposição de Cardápios levando em conta às especificidades locais	Executado	SEE
Elaborar processos de chamada publica	Executado	SEE
Visitar escolas, sem aviso prévio, para análise da estrutura física de armazenamento, de preparo, de distribuição da alimentação e avaliar as condições de manipulação e higiene	Executado	SEE

**Fonte:** Adaptação de documentos internos do Programa

O que diferencia o planejamento do PECNE do Programa Travessia, para além do escopo de ações já terem sido fruto de uma discussão conjunta, é que após a definição setorial das metas a serem cumpridas por cada uma das Secretarias, realiza-se uma reunião entre as mesmas com objetivo de apresentar este pré-planejamento, de alinhar as informações e de propor ajustes, caso sejam necessários.

Mesmo havendo tal alinhamento das informações acerca do planejamento de cada um dos órgãos envolvido na execução do Programa, esta forma setorializada de realizar a definição das metas pode gerar problemas no momento da execução do Programa podendo, assim, atrapalhar ou até mesmo inviabilizar a execução de ações que são eminentemente integradas. De acordo com um dos gerentes de subprojeto:

(...) eu não enxerguei ainda um plano de ação do programa que integre realmente as ações de cada Secretaria. “Olha, depois dessa ação da Agricultura, Saúde, você vai fazer isso.” “Depois da Saúde, da Educação, você faça isso.” (Gerente de Subprojeto, PECNE)

Desta forma, o alinhamento do planejamento e o cumprimento do mesmo tornam-se essenciais a execução do PECNE uma vez que, para além de se organizar por uma linha lógica de ações na qual uma tem relação de dependência com a outra, são várias as ações efetivamente integradas, conforme pode ser observado no quadro abaixo (Quadro 10):

**Quadro 10:** Ações Integradas do PECNE no município de Ninheira

<b>Projeto/ Órgãos executor da ação</b>	<b>Ação</b>	<b>Projetos/ Órgãos envolvidos</b>
Estratégias Nutricionais de Promoção à Saúde	Ações de Capacitação	SES/ SEE/ SEAPA/ EMATER
Estratégias Nutricionais de Promoção à Saúde	Realizar chamada nutricional anual dos escolares	SES/ SEE
Fortalecimento da Agricultura Familiar para o Abastecimento Alimentar	Identificar potenciais estabelecimentos agroindustriais rurais de pequeno porte fornecedores de produtos agro industrializados para o mercado institucional	EMATER/ IMA
Fortalecimento da Agricultura Familiar para o Abastecimento Alimentar	Capacitar e prestar orientação técnica aos agricultores familiares e parceiros em Processamento de Alimentos, Boas Práticas de Fabricação e Habilitação Sanitária;	EMATER/ IMA/ SES
Alimentação Escolar	Elaborar processos de chamada publica;	SEE/ SEAPA/ EMATER
Alimentação Escolar	Realizar as compras	SEE/ EMATER

**Fonte:** Elaboração própria a partir de análise documental e entrevista

No que se refere ao planejamento do Programa no âmbito local, o mesmo é atribuição do Comitê Gestor Local – instância de gestão compartilhada no âmbito local do Programa. Tal planejamento tem como intuito definir ações que têm como objetivo potencializar e desta forma tornar mais efetivas as ações planejadas pelos órgãos estaduais que compõem o Programa. Em cada um dos municípios é realizado um plano de ação, considerando o planejamento inicial do Programa e respeitando às especificidades locais.

De acordo com os entrevistados, tal plano de ação – Matriz de Planejamento (Quadro 11) - foi realizado conjuntamente pelos membros que compõem o referido Comitê. No entanto, pela análise do documento, há indícios de que a elaboração de tal Matriz se deu de forma setorializada, tais como: 1) não constam das Atas de Reunião dos Comitês Locais Gestores discussões acerca da definição destas ações; 2) não há definição de ações cuja execução e responsabilidades são desenvolvidas conjuntamente entre os envolvidos, ou seja, as

responsabilidades são definidas setorialmente; e, 3) foram entregues 4 (quatro) Matrizes de Planejamento, cada uma, representado um setor e com datas de preenchimento diferentes uma das outras.

**Quadro 11:** Matriz de Planejamento do Município de Ninheira

<b>AÇÃO</b>	<b>ÓRGÃO</b>	<b>STATUS</b>
Mobilização para formalização do Comitê do PECNE	EMATER	Executado
Envio de documentos (Ata de constituição e ficha de componentes) para o CTSANS	EMATER	Executado
Divulgação constante do Programa aos agricultores	EMATER	Executado
Emissão constante de DAPs	EMATER	Ação continuada
Colaboração na divulgação dos editais de compras das escolas	EMATER	Ação continuada
Identificação de agricultores aptos e interessados/ Colaboração na elaboração de Proposta Simplificada	EMATER	Ação continuada
Assistência técnica aos agricultores na produção de alimentos	EMATER	Ação continuada
Procurar parceria com o agricultor familiar	SME	Ação continuada
Inserir novos produtos para diversificar a compra e favorecer o consumo dos produtos	SME	Ação continuada
Abertura de Edital	Escola Estadual	Executado
Reunião com presidente de Associações/ CMDRS	Escola Estadual	Executado
Firmar termo de compromisso	Escola Estadual	Executado
Identificar hábitos alimentares e produção da região	Sindicato de produtores rurais	Sem informações
Definir ingredientes e modos de preparo	Sindicato de produtores rurais	Sem informações

**Fonte:** Adaptação de Documento interno do PECNE

Apesar destes indícios de planejamento setorializado, das ações de responsabilidade do Comitê Gestor Local, não há divergências entre os entrevistados acerca da importância destas ações para potencializar a execução do Programa no município, em especial no que se refere à garantia da integração destas ações no momento de sua execução. Dentre as diversas ações planejadas foi possível observar apenas um problema de execução no que se refere à integração de setores qual seja: a realização da chamada nutricional em uma das escoladas estaduais de Ninheira – ação realizada em conjunto entre a direção das escolas estaduais e a Secretaria Municipal de Saúde.

Tal problema, contudo, somente pode ser solucionado por meio da interveniência deste Comitê. Desta forma, as informações provenientes do mesmo são de grande relevância para

alterações no planejamento no âmbito estadual, uma vez que não se pode esquecer que a política pública se materializa no âmbito local. Desta forma, são estes atores que acompanham a política na ponta que são capazes de identificar com maior facilidade os entraves para execução da política. De acordo com uma das gerentes de Projeto do Programa:

Nesse Comitê, é onde discute “Ah, a escola está com dificuldade de encontrar o agricultor para atender à chamada pública.” Aí a Emater toma conhecimento, como os agricultores também tomam, o Sindicato também toma conhecimento dessa demanda. (...) Então isso tudo são elementos que vem pra gerência do programa e a gente faz esse redesenho, a gente faz esse novo trabalho em cima do que é que esses Comitês estão nos subsidiando. (Gerente de Projeto, PECNE)

Desta forma, diferente do Travessia no PECNE houve o compartilhamento do objetivo, bem como de alguns aspectos do planejamento do Programa entre os envolvidos com a sua execução, o que resultou na proposição de uma maior número de ações efetivamente integradas. Percebe-se, também, que há uma efetiva participação do âmbito local no processo de planejamento e de re-planejamento das ações do Programa o que contribui para que as ações sejam, efetivamente, executadas de forma mais integrada neste âmbito. Sendo, assim, no que se refere a este primeiro aspecto – compartilhamento de objetivos, planejamento e ações – o PECNE mostrou-se mais efetivo que o Travessia na implementação da estratégia intersetorial no município de Ninheira.

### **6.1.2. A Lógica de Alocação Orçamentária-financeira Adotada**

A análise dos recursos orçamentário-financeiros coloca-se relevante para verificar a efetiva materialização da estratégia intersetorial. Neste aspecto, faz-se necessário observar, para além da suficiência dos recursos, se os mesmos estão distribuídos entre os diversos órgãos executores, ou seja, se não está vinculado a um único órgão setorial, se tal distribuição se dá de forma equitativa com vistas a não gerar uma percepção de poder diferenciada entre os diversos setores envolvidos e se há recurso previsto para a gestão da ação intersetorial. Tais elementos são necessários, uma vez que, como salienta Grau (2005), a peça orçamentária evidencia as clausuras setoriais e, desta forma, a gestão financeira da ação intersetorial é um elemento chave por poder atuar como um mecanismo integrador e, por isso, indutor da mesma.

Entre os anos 2008-2011, os recursos relativos ao Programa Travessia eram alocados, especificamente, na Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e financiavam, basicamente,

três ações executadas diretamente por tal Secretaria: a implantação do Projeto Usina Mineira do Trabalho, as intervenções urbanas e habitacionais e a gestão do Programa Travessia. Desta forma, até 2011 todo o recurso do Programa estava alocado na Secretaria gestora do Programa e financiava apenas as ações executadas por esta Secretaria. Sendo assim, as ações promovidas pelas demais Secretarias que compunham o Programa estavam desvinculadas do mesmo em termos orçamentários, o que não favorecia a ação intersetorial.

Tal forma de alocação do recurso foi apontada pela auditoria operacional do TCE como uma fragilidade do Programa, uma vez que não era possível verificar qual o montante real de investimento em cada um dos municípios atendidos pelo Programa dado que os recursos dos órgãos parceiros não estavam explicitados na peça orçamentária. (TCE, Minas Gerais 2011) Tal aspecto foi também levantado por estudos recentes como limitador da intersetorialidade proposta pelo Programa (Barbosa, 2009; Sandim, 2012), uma vez que diferenciava as ações do programa em dois grupos específicos: aquelas que eram vinculadas orçamentariamente ao Programa e àquelas que não eram – denominadas ações articuladas. Ademais, a não vinculação orçamentária limitava a capacidade de coordenação destas ações pela gerência do Programa.

Em 2012, com a reestruturação do escopo do Programa, houve também alteração na alocação orçamentária o que se colocou como um avanço à ação intersetorial. Todos os seis projetos que o constituíam tiveram recursos orçamentários correspondentes, ou seja, se definiu determinado valor orçamentário exclusivamente para a execução das ações do Travessia nestas Secretarias, por meio dos Projetos que o compuseram (Tabela 3).

De acordo com Sandim (2012), a alocação de recursos em outras secretarias alude uma maior projeção do Programa, uma vez que garante a definição clara de um determinado montante de recursos a ser executado pelos órgãos que o constituem.

**Tabela 3:** Orçamento Programa Travessia 2012 por Projeto

<b>PROJETO</b>	<b>ORÇAMENTO 2012</b>
Travessia Saúde	R\$ 1.000.000,00
Travessia Social	R\$ 27.650.000,00
Banco Travessia	R\$ 500.000,00
Porta a Porta	R\$ 1.500.000,00
Travessia Educação	R\$ 7.120.000,00
Travessia Renda	R\$ 8.000.000,00

**Fonte:** PPAG- 2012

Apesar deste avanço, podem-se verificar pelo menos cinco aspectos nos quais o orçamento ainda se coloca como um limitador da ação intersetorial no Travessia: 1) nem todas as Secretarias envolvidas na execução do Programa possuem recurso vinculado ao mesmo, ou seja, o escopo do Programa extrapola os projetos que o compõem; 2) a definição do orçamento para cada projeto não se dá de forma compartilhada e coordenada; 3) o aporte de recurso entre os projetos gera uma percepção diferenciada entre os atores acerca da priorização de seus projetos no âmbito do Programa; 4) o compartilhamento de recursos entre os projetos não é significativo; 5) não há recursos específicos para gestão do Programa.

Sobre o primeiro ponto, mesmo com a reestruturação organizacional, o Travessia continua contando com dois tipos de ações: aquelas que possuem recursos orçamentários vinculados ao Programa, ou seja, que se constituem como projetos estratégicos do mesmo; e aquelas que não possuem orçamento vinculado ao Programa, denominadas ações articuladas. Desta forma, tal diferenciação faz com que as ações que possuem recurso vinculado, ou seja, os projetos estratégicos possuam uma maior prioridade, no âmbito Programa, o que não é favorável a ação intersetorial.

Observou-se, também, que mesmo nas Secretarias que possuem orçamento vinculado ao Programa a definição do montante deste orçamento coloca-se como algo externo à gerência do Programa, sendo que cada Secretaria planeja a sua atuação no âmbito do Programa – define quantos e quais municípios poderão atender - dependendo da capacidade orçamentária que tem para aquele ano e não com base no que se define como prioritário no âmbito do Programa. Cabe destacar, que os únicos projetos que atendem a totalidade dos municípios beneficiados pelo Programa é o Porta a Porta – considerado pré-requisito para receber as demais ações do Programa - e o Projeto Travessia Social, ambos executados pela SEDESE. Desta forma, tal definição não ocorre de forma compartilhada entre os diversos envolvidos na execução do Programa e de forma coordenada pela gerência do mesmo.

Além disso, o aporte de recursos entre os projetos não é realizado de forma equitativa, sendo que mais de 60% dos recursos de todo Programa está destinado ao Projeto Travessia Social. Tal disparidade é justificada pela gerente do Programa pela natureza das ações desenvolvidas pelo Projeto em questão, que em sua maioria são obras em unidades habitacionais ou em equipamentos públicos, ou seja, ações que requerem um aporte de recursos maior.

No entanto, essa forma de alocação dos recursos gera uma percepção diferenciada entre os atores acerca da priorização de seus projetos no Programa, tanto no âmbito estadual quanto no municipal. Na percepção da maior parte dos gerentes entrevistados a maior alocação de recursos no município, por parte do Projeto Travessia Social, garante ao mesmo uma maior visibilidade. De acordo com um dos gerentes entrevistados:

O Travessia Social que tem um aporte de recursos maior e que talvez, em âmbito municipal, tenha maior visibilidade, ele é mais visto, ele têm mais peso frente aos outros projetos do Programa. (Gerente de Projeto, Programa Travessia)

Foi possível observar que há pouco compartilhamento de recursos entre os Projetos e quando há, a maior parte ocorre no âmbito dos Projetos executados pela SEDESE. Foi verificado apenas um compartilhamento de recursos entre Secretarias qual seja: o financiamento do RECIVIL para realização da ação de Mutirão da Cidadania promovido pelo Projeto Travessia Renda – SETE, por parte do Projeto Travessia Social - SEDESE. No entanto, cabe evidenciar que tal ação era executada, nos anos anteriores, com recursos destinados à gestão do Programa alocados na Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social. Desta forma, embora haja alocação de recursos nas Secretarias que possuem recursos vinculados ao Programa, estas ainda compartilham pouco estes recursos entre elas, o que ainda remete a cláusula setorial promovida pela peça orçamentária.

A partir de 2011, também não houve a definição de um recurso de gestão específico para o Programa, tais ações passaram a ser financiadas, assim, por um dos Projetos – normalmente o Travessia Social – uma vez que o mesmo possui o maior aporte de recursos de custeio no âmbito do Programa. Desta forma, a gestão da intersetorialidade, ou seja, as ações eminentemente de coordenação do Programa, tais como viagens, seminários, eventos de divulgação, produção de material publicitário, dentre outros, não é garantida orçamentariamente.

Diferente do Programa Travessia, todas as Secretarias envolvidas na execução do PECNE possuem vinculação orçamentária com o mesmo, o que favorece a ação intersetorial uma vez que não gera uma percepção desigual de prioridade no âmbito do Programa pelos atores, decorrente desta alocação, bem como proporciona uma melhor coordenação destas ações pela gerência do Programa.

Apesar da definição do orçamento ocorrer de forma externa à gerência do PECNE, tal como no Travessia, a destinação deste orçamento, ou seja, como o mesmo será utilizado no

âmbito do Programa ocorre de maneira compartilhada por todos envolvidos e coordenada por esta gerência. Desta forma, de acordo com a gerente, embora a definição do orçamento traga conseqüências sérias para a execução do Programa, uma vez que não considera o escopo do Programa como um todo, após esta definição os gerentes envolvidos se reúnem para a definição dos ajustes do planejamento necessários à execução do Programa. Tal fato também garante ao PECNE uma gestão mais compartilhada destes recursos comparado ao Programa Travessia.

Observou-se uma alocação dispare dos recursos entre os projetos e processos que compõem o Programa, tal como no Travessia, sendo que a maior parte do orçamento está alocada no Processo de Alimentação Escolar (Tabela 4).

**Tabela 4:** Orçamento Programa Cultivar, Nutrir e Educar 2012  
por Projeto/ Processo

<b>PROJETO/ PROCESSO</b>	<b>ORÇAMENTO 2012</b>
Estratégias Nutricionais de Promoção à Saúde	R\$ 1.500.000,00
Fortalecimento da Agricultura Familiar para o Abastecimento Alimentar	R\$ 1.000.000,00
Alimentação Escolar	R\$ 148.150.000,00

**Fonte:** PPAG 2012-2015

Embora o Processo de Alimentação Escolar tenha um maior aporte de recursos em relação aos demais, isso não afetou a percepção dos envolvidos em termos de diferenças de poder e prioridade entre os participantes, uma vez que tal recurso não significou uma nova alocação do Estado, dado que o mesmo é proveniente do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE – do Governo Federal. Ademais, deve-se evidenciar que tal recurso refere-se ao desenvolvimento deste processo em todas as escolas estaduais do Estado de Minas Gerais, ou seja, o mesmo não está restrito ao atendimento das escolas estaduais dos municípios que compõem o PECNE. Desta forma, tal orçamento é definido independente da existência do Programa, uma vez que se refere a uma ação continuada do Estado que agora faz parte do escopo de um Programa Estruturador.

Apesar de não haver esta diferenciação de percepção de poder, entre os envolvidos, decorrente da alocação orçamentária entre os projetos que compõem o Programa, tal como no Travessia o compartilhamento de recursos entre as Secretarias ainda é muito incipiente.

Deve-se evidenciar também que, o fator orçamentário-financeiro foi considerado por alguns entrevistados como limitador para o desenvolvimento de ações, especialmente as de

responsabilidade da Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento, no âmbito do Programa. Tal restrição fez com que o planejamento inicial deste órgão tivesse que ser readequado aos recursos disponibilizados, não podendo atender, por exemplo, a quantidade de agricultores familiares planejada no desenho inicial do Programa.

Tal limitação também prejudica o desenvolvimento das ações que são de responsabilidade da gerência do Programa, uma vez que não há previsão orçamentária para a mesma. Desta forma, tal como ocorre no Programa Travessia, não há recurso previsto no âmbito do Programa para a gestão da articulação entre as três secretarias, tais como os seminários e oficinas, as visitas de monitoramento e apoio técnico, dentre outras. De acordo com uma das entrevistadas:

O CTSANS tinha que ter um orçamento mais consistente com o papel que ele executa, porque ele precisaria, por exemplo, acompanhar essa intersecretorialidade lá na ponta. (Gerente de Subprojeto, PECNE)

Tais ações são na maior parte das vezes financiadas por uma das Secretarias Executoras, sendo que a definição de quem vai financiá-las também ocorre de forma compartilhada, de forma a não inviabilizar a execução de todo Programa. Pode-se verificar, contudo, que como não há nenhum projeto executado na Secretaria na qual a gerência do Programa está vinculada, este processo de negociação do financiamento das ações de gestão do Programa é maior do que o verificado no Travessia.

Em suma, no que se refere ao compartilhamento de recursos, pode-se dizer que os dois Programas ainda contam com elementos que dificultam a ação intersecretorial decorrentes da própria lógica de alocação de recursos do Estado – a inexistência de recursos para a gestão do Programa, ou seja, para a gestão da estratégia intersecretorial e o pouco compartilhamento de recursos inter-projetos, em especial, inter-secretarias. No entanto, foi possível perceber no PECNE, comparado ao Travessia, outros elementos que facilitam a estratégia intersecretorial, tais como a garantia de recursos para todas as Secretarias envolvidas no âmbito do Programa e a não alocação dispare de recursos entre os projetos que o compõe que pudesse acarretar a uma percepção diferenciada de poder entre os envolvidos na execução do mesmo.

### **6.1.3. Compartilhamento de Procedimentos, Fluxos de Trabalho e Informações**

A construção de um arranjo de natureza intersetorial deve ocorrer também no âmbito operativo das políticas, como forma de contribuir para a criação de “mecanismos integradores internos”, ou seja, para induzir a criação de comunidade de sentidos entre os envolvidos na ação intersetorial (Grau, 2005). Desta forma, a análise dos procedimentos e fluxos de trabalhos estabelecidos, com vistas a induzir posturas mais cooperativas, bem como à disposição para compartilhar informações entre os envolvidos torna-se necessária para verificar a efetivação da ação intersetorial.

No que se refere aos procedimentos e fluxos de trabalho necessários para a execução das ações desenvolvidas pelo Travessia, os mesmos foram definidos de diversas formas. Nos projetos executados pela SEDESE, o que se observou que é que tais procedimentos foram definidos, de forma conjunta, basicamente pela AAPPS, pela gerência do Programa e pela gerência dos Projetos. Já nos projetos executados pelas demais Secretarias e nas ações articuladas tais procedimentos foram definidos pelos respectivos gerentes, com pouca ou nenhuma interveniência da gerência do Programa. Ademais, em sua maioria, tais procedimentos foram definidos, apenas no âmbito central, sem contar com a participação de todos envolvidos na implementação do mesmo, o que pouco favorece a intervenção de forma intersetorial.

Não se verificou, também, a existência de um documento único que formalize e contenha todos estes procedimentos a serem adotados pelos implementadores no âmbito do Programa. Este não conta, assim, com um instrumento que possua toda a orientação, em termos metodológicos de sua execução o que induz a fragmentação, tanto em termos de repasse de informações e entendimento dos atores envolvidos, quanto da própria implementação das ações do Programa, em especial no âmbito local.

Tais procedimentos são repassados normalmente por meio de capacitações e eventos promovidos pelos Projetos que compõem o Programa. Alguns destes Projetos também contam com outras estratégias específicas, tais como informativos ou manuais de procedimentos. Alguns entrevistados enfatizaram que para além das capacitações e demais processos criados para repasse destes procedimentos, há também um trabalho muito próximo e intenso dos técnicos estaduais junto aos técnicos municipais. No entanto, tal acompanhamento também é realizado de forma setorializada por cada um dos projetos que compõem o Programa. Só pode-se perceber

uma maior integração e otimização deste acompanhamento pelos projetos executados pela SEDESE.

No âmbito local, como reflexo do repasse das informações pela esfera estadual, o que foi possível perceber é que há uma apropriação também setorializada destas informações, ou seja, cada ator de referência de cada um dos Projetos se apropria das informações específicas do mesmo, não havendo assim o hábito de compartilhamento destas informações. Alguns dos gerentes estaduais de projetos evidenciaram que a falta de tal compartilhamento no âmbito municipal coloca-se como um dos principais entraves para execução dos Projetos, em especial devido à alta rotatividade destes atores, o que gera, assim, uma total perda das informações no município.

Tal problema foi verificado na execução do Programa em Ninheira uma vez que, de acordo com um gestor local de um dos projetos que compõem o Programa, os atores municipais envolvidos na execução não se reúnem de forma a discutir sobre aspectos e questões pertinentes ao mesmo. De acordo com tal entrevistado, as informações são repassadas apenas, por meio de “(...) conversa rápida em reunião para tratar de outros assuntos e aí fazemos considerações sobre o Programa ou algum projeto específico.” (Gestor Local de Projeto, Programa Travessia)

No que se refere ao compartilhamento das informações do Programa, entre os diversos parceiros estaduais, pode-se observar que o mesmo se dá principalmente por meio dos espaços de gestão compartilhada. Ademais, pode-se perceber que o compartilhamento destas informações coloca-se ainda frágil no âmbito técnico. Como os espaços de gestão compartilhada são frequentados apenas pelos dirigentes dos órgãos e entidades que compõem o Comitê e por gestores dos projetos e ações que compõem o Programa, tais informações ficam, na maior parte das vezes, restritas a estes grupos. Desta forma, o compartilhamento destas informações no nível técnico ainda é muito incipiente, sendo que a estes se restringem as informações de seus próprios projetos ou ações.

O compartilhamento de informações, no âmbito do Travessia, tornou-se ainda mais precário com a extinção do Sistema de Gestão das Ações do Travessia (SIGAT). Até 2010, o Programa contava com um sistema de gestão das informações do Programa que era alimentado com informações tanto dos atores municipais, quanto dos órgãos estaduais responsáveis pelas ações e pela coordenação estadual do Programa. Apesar de tal sistema ter como uma de suas limitações não permitir o compartilhamento de informações entre os órgãos envolvidos na

execução do Programa Travessia, o SIGAT permitia que as informações acerca da execução das ações do Programa chegassem aos executores locais. (Barbosa, 2009; Minas Gerais, 2011)

A partir de 2011, com a reestruturação do Programa, a utilização do SIGAT se restringiu ao Projeto Travessia Social. Por meio das entrevistas, foi possível perceber que a não adoção de tal sistema, de forma mais ampliada, deveu-se ao entendimento da atual gerente do Programa de que o SIGAT colocava-se mais como um instrumento de fiscalização das ações das demais secretarias – o que em sua opinião prejudica a perspectiva da integração proposta pelo Programa – do que como um sistema de gestão e compartilhamento de informações.

Diferente do Programa Travessia, a maior parte dos procedimentos a serem adotados pelos projetos que compõem o PECNE foi discutida pelos gestores estaduais que compõem o Programa. Como várias das ações desenvolvidas já eram executadas pelos órgãos a discussão se pautou nos processos que poderiam ser aperfeiçoados e nas ações que poderiam ser realizadas de forma integrada. Desta forma, redefiniu-se em conjunto os novos procedimentos e fluxos de trabalho a serem realizados. Como resultado desta discussão, todas as macrodiretrizes do Programa estão sistematizadas no Manual de Operacionalização do Programa.

Desta forma, diferente do que foi observado no Programa Travessia todas as informações acerca da metodologia de execução do Programa encontra-se em um único documento, o que demonstra um maior grau de maturidade do PECNE em comparação com o Travessia na definição de seus procedimentos e fluxos de trabalho. Tal manual foi construído de forma conjunta e, como foi possível observar, todos os atores o utilizam como material de trabalho, uma vez que recorrem a ele periodicamente caso haja dúvidas acerca da execução das ações desenvolvidas. Este Manual é distribuído para todos os órgãos envolvidos, para os membros dos Comitês Gestores Locais e para os membros do Consea - MG – instância de controle social da Política de Segurança Alimentar e, por consequência, do Programa, o que demonstra uma preocupação em alinhar estas informações tanto com os executores da política quanto com o seu controle social.

Ademais, para além da existência do Manual de Operacionalização do Programa, a propagação dos procedimentos do Programa Cultivar, Nutrir e Educar, foi realizada inicialmente por meio dos seminários de lançamento e oficinas, nas quais os atores envolvidos, tanto no âmbito estadual quanto local, foram convocados a participar. Tais seminários tiveram como

objetivo fortalecer as parcerias nas regiões nas quais o Programa iria ser implementado e compartilhar com todos as informações necessárias para o desenvolvimento do mesmo.

Apesar destes avanços em termos de compartilhamento de procedimentos e fluxos de trabalho o PECNE, tal como no Travessia, não conta com nenhum sistema compartilhado de gestão das informações acerca da execução das ações desenvolvidas. Desta forma, o compartilhamento de informações acerca do Programa se dá de forma pouco sistematizada e formal, o que gera assimetrias informacionais que podem prejudicar a execução das ações por ele desenvolvidas.

Por meio das entrevistas, pode-se perceber que as principais formas de compartilhamento de informações são contatos telefônicos, e-mails e reuniões, sendo que procedimentos mais sistematizados de coleta de informações são realizados de forma pontual e setorializada pelos órgãos envolvidos.

Diferente do Programa Travessia, o PECNE conta com uma instância de gestão compartilhada do Programa no âmbito local o que de certa forma facilita o compartilhamento de informação. No entanto, pode-se observar que, o compartilhamento de informações entre o Comitê Gestor Local e a Coordenação Central do PECNE é ainda muito precário sendo realizado, basicamente, por contatos telefônicos e e-mails entre os técnicos do CTSANS e os coordenadores dos Comitês Gestores Locais.

De acordo com um dos atores locais entrevistados, na sua percepção, a coordenação do Programa não conta com bons mecanismos de repasse de informações acerca do mesmo, tal fato reflete-se no desconhecimento de algumas ações do Programa a serem executadas no município. Tal falta de informação coloca-se como um fator limitante da execução do Programa, uma vez que é uma das atribuições dos membros do Comitê Gestor Local detectar os problemas que ocorrem no âmbito local e acionar a gestão estadual. Desta forma, caso não ocorra o completo entendimento dos membros do Comitê acerca das ações desenvolvidas pelo Programa há uma dificuldade em efetivar tal fluxo de informação.

Para além da existência de espaço formalizado de gestão do programa no âmbito local, um ponto importante que difere o PECNE do Programa Travessia, em termos de compartilhamento de informações, é a existência do controle social, exercido por meio do Consea-MG. Por meio das Atas das Plenárias deste Conselho pode-se perceber que o Programa sempre se coloca como ponto de pauta destas plenárias, ou seja, há o acompanhamento ativo de sua execução.

Ademais, nos seminários de lançamento e oficinas do Programa representantes da Secretaria Executiva deste Conselho e a sociedade civil encontra-se sempre presente em um número bastante expressivo. Tal condição, também pode favorecer uma melhor execução do Programa no nível local, uma vez que permite acesso à sociedade civil de informações sobre o Programa. De acordo com uma das gerentes de Projeto, para além do Consea - MG outros Conselhos são importantes para a execução do Programa. De acordo com esta gerente:

Tem o CMDRS que é o Conselho Rural de Desenvolvimento Sustentável, tem o Conselho de Alimentação Escolar; tem o CONSEA, que é o Conselho de Segurança Alimentar; tem o Conselho Municipal de Saúde. (...) Então esses conselhos são importantes como controle social pra também fazer com o que o Programa seja executado. E que o público beneficiário seja realmente atendido (...) (Gerente de Projeto, PECNE)

No entanto, pode-se observar que nenhum destes Conselhos compõe o Comitê Gestor Local do município de Ninheira, o que pode demonstrar certa fragilidade no acompanhamento do Programa neste município em termos de alcance do público-alvo.

Pode-se perceber, assim, que apesar dos dois Programas ainda não contarem com bons mecanismos de compartilhamento da informação – fator importante quando se pensa na ação intersetorial, uma vez que se coloca como um importante elemento de balanceamento de poder entre os atores e de criação de integração entre os mesmos – o PECNE coloca-se mais avançado que o Travessia no que se refere ao compartilhamento dos procedimentos e fluxos de trabalho, bem como na formalização dos mesmos, em especial no que se refere ao âmbito local, o que garante uma melhor operacionalização da ação intersetorial.

## **6.2. Os arranjos institucionais dos Programas**

Como evidenciado existem diversas formas de combinação institucional dependendo do âmbito de aplicação da intersectorialidade. A análise destas combinações ajuda a delimitar os ambientes em que a intersectorialidade se move e o grau de complexidade da mesma. Desta forma, alguns aspectos dos desenhos dos Programas tais como: a forma como os Programas se inserem na agenda de governo, a composição organizacional, os níveis de gestão e as instâncias de coordenação requeridas e quem as compõem são essenciais para predizer possíveis problemas ou oportunidades a serem enfrentados no momento da implementação. Desta forma, nesta seção

pretende-se verificar como os arranjos institucionais dos Programas em pauta contribuíram para o alcance dos produtos e processos verificados na seção anterior.

Como já foi explicitado, ações que requerem uma intervenção de caráter intersetorial devem possuir certa centralidade no governo para que seja de fato garantida a sua execução. Tanto o Travessia como o Cultivar, Nutrir e Educar possuem tal centralidade assumida, formalmente, pelo governo, uma vez que estes programas constituem-se de dois dos 31 (trinta e um) Programas Estruturadores – considerados prioritários do governo de Minas Gerais.

O que se observa na prática, contudo, é que o Programa Travessia coloca-se muito mais prioritário na agenda de governo do que o PECNE. Pode-se verificar que o Travessia, diferente do PECNE, recorrentemente encontra-se nos discursos políticos, em especial do governador, e nas propagandas publicitárias governamentais o que pode ser um indicativo da relevância deste Programa na agenda deste governo. Deve-se, lembrar que o Travessia se coloca como o principal Programa de combate à pobreza financiado diretamente pelo governo de estado.

Tal visibilidade e reconhecimento é promovida também em termos internacionais, uma vez que o mesmo utiliza de conceito de pobreza validado por um importante organismo internacional. Pode-se perceber que reconhecimento do Programa em níveis internacionais coloca-se também como um fator de oportunidade, para o governo de Minas Gerais, tanto na execução do Programa quanto de outras ações de governo. De acordo com a Secretária de Estado de Planejamento e Gestão, o Banco Mundial e a Agência Francesa se interessaram muito pelo Travessia, de modo que algumas metas do Programa foram inseridas como uma contrapartida para os financiamentos que o Governo de Minas contraiu junto aos referidos órgãos. (Ata da 11ª Reunião do Comitê de Acompanhamento do Programa Travessia)

Em termos organizacionais, a maior prioridade do Travessia também pode ser constatada. Apesar de tais programas estarem ligados diretamente ou indiretamente à governadoria do Estado: o Travessia é diretamente acompanhado pela Assessoria de Articulação, Parcerias e Participação Social que, por sua vez, está ligada ao Gabinete do Governador. Já o Programa Cultivar, Nutrir e Educar, apesar de ser gerenciado pela Secretaria de Estado Geral da Governadoria, por meio das entrevistas foi possível verificar que tal Secretaria não se envolve diretamente nas questões relativas ao Programa, ou seja, não prioriza o PECNE no âmbito de suas atribuições. De acordo com a gerente do Programa este certo desinteresse se dá pelo fato do

Programa não ser reconhecido como uma política de governo e sim como um projeto que atende a uma demanda da sociedade civil. Nas palavras da gerente:

(...) é uma visibilidade que a Secretaria Geral ainda não conhece, ainda não se envolveu no Programa. Há até uma informação equivocada de que o Programa é do Consea. (...) Então eu percebo certo desinteresse, ou falta de... Por que não é uma coisa que eu fiz, eu planejei ou que eu quis. Eu estou atendendo uma demanda da sociedade civil. (Gerente do Programa Cultivar, Nutrir e Educar)

Em contraposição, o acompanhamento do Programa Travessia, realizado pela Assessoria de Articulação, Parceria e Participação Social, legitima o caráter de “projeto de governo” do mesmo. De acordo com o Assessor-Chefe da AAPPS tal vinculação justifica-se porque o Governo de Minas Gerais reconhece que para se promover a intersectorialidade das ações governamentais é preciso haver certa centralidade política, uma vez que existe uma “luta de forças” muito grande entre os envolvidos desde a decisão de orçamento, às definições acerca da execução da política, até o que se refere à defesa de interesses específicos dos setores envolvidos que, embora seja em grande parte das vezes legítima, eventualmente desconsidera os interesses dos demais setores participantes. Nas palavras do Assessor-Chefe:

O “rolo compressor” do dia a dia de cada Secretaria, de cada política, de cada parte, a tendência é que se feche mais e que as arenas de comunicação não sejam as mais amplas e as mais eficientes possíveis ou efetivas possíveis. A tendência é que você se feche e dê conta das suas urgências. (...) Então, eu acho que tem que ter uma decisão e uma decisão que deve ser política, que tem que ter uma centralidade, acho que o desenho é fundamental, eu sinceramente acho que precisa de um órgão a todo o momento provocando os outros a se olharem a se conhecerem, a conversarem, a trocar experiências. (Assessor-Chefe da Assessoria de Articulação, Parcerias e Participação Social)

No entanto, o que se pode perceber é que, apesar de tal centralidade política ter sido importante em termos de manutenção do programa nas agendas setoriais de cada um dos órgãos e para a garantia da execução das ações pelos mesmos, a mesma foi prejudicial em termos de compartilhamento dos objetivos do Programa. Devido a tal centralidade, tais objetivos foram definidos de forma *top-down* com vistas a atender os interesses do governo o que dificulta que tais objetivos sejam compartilhados, em especial, no âmbito municipal.

Outro aspecto importante, no que se refere aos arranjos institucionais do Programa Travessia, é que com a reestruturação organizacional do governo de Minas Gerais, em 2011 foi criada, no âmbito da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social, a Subsecretaria de Projetos Especiais de Promoção Social – SUBPROEPS que teve como uma de suas principais atribuições

gerenciar o Programa Travessia e todos os projetos estratégicos vinculados ao Programa Travessia de responsabilidade da SEDESE, quais sejam: Projeto Porta a Porta, Banco Travessia e Projeto Travessia Social.

Tal reestruturação organizacional reforçou a vinculação do Programa a um órgão setorial específico, uma vez que a metade dos projetos que compõe o Programa está vinculada a uma única Secretaria. Tal fator dificulta, especialmente, o compartilhamento do planejamento, ações, recursos, procedimento e fluxos de trabalho e informações entre as demais Secretarias envolvidas, ou seja, não favorece a ação intersetorial. Como demonstrado, tais compartilhamentos foram mais intensos no âmbito dos projetos coordenados pela SEDESE do que das demais Secretarias que compõem o Programa.

Na SEDESE, há também uma equipe específica para acompanhar a execução do Programa e, cada um dos Projetos conta com uma gerência e com uma equipe técnica exclusiva, ou seja, os gerentes e técnicos destes projetos não acumulam outras funções na estrutura estadual. Cabe ressaltar também que, as ações desenvolvidas pelos projetos desta Secretaria, em sua maior parte, não eram desempenhadas antes da implementação do Programa. Desta forma, tanto o fato de contar com uma equipe específica quanto das ações desenvolvidas serem novas colocam-se como fatores importantes para explicar o maior envolvimento desta Secretaria com a estratégia intersetorial.

Tal padrão, contudo, não é seguido pelos projetos vinculados às demais Secretarias de Estado. De acordo com uma das gerentes entrevistadas, a Diretoria na qual o Projeto sob sua responsabilidade está alocado é responsável por todos outros Projetos Estratégicos desenvolvidos no âmbito desta Secretaria de Estado. Tal fato, de acordo com a entrevistada, sobrecarrega as atividades da Diretoria, uma vez que: “Além destes Projetos Estruturadores, a gente tem os programas gerais: bolsa família, suplementação de ferro, vitamina A, academia da saúde, vigilância das doenças crônicas, vida no trânsito, as não transmissíveis, PSE e assim por diante.” (Gerente de Projeto, Programa Travessia). A gerente enfatiza, ainda, que os recursos humanos disponíveis na diretoria não são suficientes para executarem de forma efetiva todas as atividades a ela pertinentes, uma vez que os técnicos não podem se dedicar exclusivamente a execução das atividades de um único projeto. Tal fato coloca-se como explicativo para as dificuldades verificadas por alguns dos projetos em proporem ações mais aderentes aos objetivos do Travessia, por estas implicarem em novas atividades a serem desempenhadas por tais secretarias.

Desta forma, coloca-se mais “confortável” às mesmas proporem ações já desenvolvidas no âmbito de suas atribuições.

Um primeiro aspecto que difere o PECNE do Programa Travessia é o mesmo contar com uma gerência desvinculada das secretarias executoras. Como já evidenciado, a gerente do Programa é a Secretária Executiva do CTSANS, vinculada à Secretaria Geral de Governo. De acordo com uma das gerentes de Projeto, o fato de ter uma gerência desvinculada das Secretarias executoras é importante, uma vez que garante o balanceamento de poder entre as Secretarias e o trabalho efetivamente executado em conjunto. Nas palavras de uma das gerentes de projeto:

Tem que ter um órgão que faça a interlocução com as Secretarias e, para evitar (...) até pra evitar que uma Secretaria, às vezes, se sobreponha a outra (...). Então, eu acredito que a gerência do programa é estratégica justamente para fazer o alinhamento entre as Secretarias para cumprimento do objetivo do programa. (Gerente de Projeto, PECNE)

O fato de existir uma gerência de Programa desvinculada das Secretarias Executoras permitiu, assim, que esta estivesse mais envolvida com a articulação de todos os participantes e não com a execução de determinadas ações de seu órgão setorial em específico. Tal fato coloca-se como um fator explicativo para o maior compartilhamento, no PECNE, entre as Secretarias envolvidas em termos de planejamento, ações, procedimentos e fluxos de trabalho.

No âmbito local, o Travessia difere significativamente do PECNE por um motivo crucial, qual seja: a maior parte das ações desenvolvidas pelo Travessia são executadas diretamente por outro ente federado – o município. Tal fato colocou-se como um aspecto importante no que se refere às dificuldades verificadas no compartilhamento de objetivos, planejamento, ações, procedimentos e fluxos de trabalho e informações por parte dos atores locais, tanto em relação à coordenação estadual, quanto entre eles.

Segundo alguns dos entrevistados, a execução no nível local está muito atrelada ao comprometimento e ao envolvimento do próprio dirigente do município. Desta forma, a mobilização dos atores responsáveis pela execução do Programa deveria ser induzida por este ator. Observou-se que tal mobilização não ocorreu por fatores como: 1) o Programa não é considerado como um projeto de governo no âmbito municipal, o que se materializa no baixo envolvimento de toda gestão municipal com execução do Programa; 2) o Estado, por meio do desenho proposto ao Programa, não conseguiu induzir tal priorização no âmbito local, uma vez que o município foi completamente alijado da participação de processos importantes da execução

do Programa tais como: definição dos objetivos, do planejamento, da definição das ações a serem desenvolvidas, da definição de fluxos e procedimentos de trabalho.

Para além da estrutura organizacional, o desenho e a implantação de instâncias de coordenação e gestão compartilhadas dos Programas se colocam como arranjos institucionais de extrema relevância à ação intersetorial, uma vez que, são estes espaços que canalizam, na maior parte das vezes, a interação entre os envolvidos nas ações intersetoriais. A existência destas instâncias é, assim, uma forma de operacionalização da estratégia intersetorial através de formas de organização e gestão que sobrepõem à estrutura setorializada de governo.

Como já evidenciado, no âmbito do Programa Travessia, o Decreto que instituí e dispõe sobre o Programa prevê a existência de um Comitê de Acompanhamento do Programa, presidido pelo Secretário de Estado de Desenvolvimento Social, dirigente máximo da Secretaria que gerencia o Programa, e formado por representantes de diversos órgãos e entidades estaduais. Ao longo da execução do Programa Travessia houve alteração dos órgãos constituintes do Comitê em duas dimensões: 1) incorporação de novas Secretarias e Assessorias de caráter político-institucional; 2) incorporação de secretarias de caráter finalístico (Quadro 12).

A primeira alteração, desta forma, coloca-se como reflexo da prioridade política do Programa Travessia, o que enseja, desta forma o acompanhamento da execução do mesmo por uma Assessoria ligada diretamente ao governador, bem como pela Secretaria de Estado de Governo e pela Secretaria de Estado de Casa Civil e de Relações Institucionais. No que se refere à incorporação de novas secretarias e órgãos de caráter finalístico a mesma se deu tanto por mudança da própria estrutura organizacional do governo do Estado de Minas Gerais em 2011, que criou novas Secretarias de Estado, quanto como forma de legitimar parcerias que já existiam no âmbito deste Programa nos anos anteriores. Assim, com a reestruturação do Programa, houve a ampliação da rede de órgãos que o constitui, o que aumentou também o número de centros de decisões deste Programa, que por sua vez pode justificar as dificuldades verificadas na operacionalização da estratégia intersetorial no Travessia, em especial por dificultar a tomada de decisão compartilhada.

Além disso, pela composição do Comitê de Acompanhamento fica evidente que o Programa extrapola os órgãos executores dos Projetos que possuem vinculação orçamentária com o mesmo. Tal diferenciação gerou impacto direto nas pautas levantadas pelo Comitê – que muitas vezes se restringiram às questões relativas à execução destes Projetos – bem como na

participação efetiva destes órgãos nas reuniões de Comitê. Tal fato coloca-se também como um aspecto relevante para explicar a dificuldade de se efetivar a estratégia intersetorial.

**Quadro 12:** Composição do Comitê de Acompanhamento do Programa Travessia

Até 2011	Após 2011
Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão - SEPLAG;	Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão - SEPLAG;
Secretaria de Estado de Saúde - SES;	Secretaria de Estado de Saúde - SES;
Secretaria de Estado de Educação - SEE;	Secretaria de Estado de Educação - SEE;
Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana - SEDRU;	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana - SEDRU;
Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas - SETOP;	Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas - SETOP;
Secretaria de Estado de Esportes e da Juventude - SEEJ;	Secretaria de Estado de Esportes e da Juventude - SEEJ;
Secretaria Extraordinária para o Desenvolvimento dos Vales do Jequitinhonha, Mucuri e do Norte de Minas;	Secretaria de Estado de Desenvolvimento dos Vales do Jequitinhonha, Mucuri e do Norte de Minas – SEDVAN
Companhia de Saneamento de Minas Gerais - COPASA - Serviços de Saneamento Integrado do Norte e Nordeste de Minas Gerais S/A COPANOR.	Companhia de Saneamento de Minas Gerais - COPASA - Serviços de Saneamento Integrado do Norte e Nordeste de Minas Gerais S/A COPANOR.
	Secretaria de Estado Extraordinária de Regularização Fundiária – SERRF
	Secretaria de Estado de Defesa Social – SEDS
	Secretaria de Estado de Trabalho e Emprego – SETE
	Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento – SEAPA;
	Companhia Energética de Minas Gerais – CEMIG
	Secretaria de Estado de Governo – SEGOV
	Secretaria de Estado de Casa Civil e de Relações Institucionais – SECCRI;
	Assessoria de Articulação, Parceria e Participação Social – AAPPS

**Fonte:** Elaboração própria a partir da legislação que dispõem do Programa

Entre os anos de 2008 e 2009 ocorreram apenas quatro reuniões deste Comitê de Acompanhamento, ou seja, os encontros bimestrais tal como previsto no desenho do Programa, neste período, não foi cumprido. A baixa periodicidade destes encontros coloca-se, também, como um dos fatores explicativos do pouco compartilhamento verificado em termos de objetivos, planejamento, ações, recursos, procedimentos e fluxos de trabalho, bem como informações. Ademais, as pautas relativas aos aspectos metodológicos e operacionais, bem como de planejamento colocam-se ainda muito incipientes nestas reuniões, o que também não contribuiu para avanços no que se refere à ação intersetorial.

Neste período, também, tal Comitê ganhou um caráter mais gerencial e técnico, dado a baixa representatividade dos dirigentes máximos dos órgãos nas reuniões tal como previsto no desenho do Programa. Sendo assim, em 2010 não foram realizadas reuniões do Comitê de Acompanhamento do Programa Travessia. Desta forma, decisões como a seleção dos municípios, alterações metodológicas do Programa, definições e acompanhamento da avaliação externa no Travessia, passaram a ser tomadas setorialmente sendo de responsabilidade exclusiva da gerência do Programa e do dirigente máximo da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social, ou seja, passou a ser uma definição estritamente setorial.

A necessidade de retomada deste Comitê, como forma de fomentar a ação intersetorial proposta pelo Programa, foi apontada pela Auditoria Operacional realizada pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE). Tais reuniões foram retomadas após a instituição do Decreto nº 45.570/11, sendo que, conforme Ata, a primeira reunião ocorreu 6 (seis) dias após a publicação deste novo Decreto, contando com a presença massiva dos dirigentes que o compunham.

O referido Decreto também alterou a frequência de encontros passando a ser mensal. No entanto, pode-se verificar que tal periodicidade novamente não foi cumprida. Em 2011, no período de março a novembro, foram realizadas 6 (seis) reuniões. No período de dezembro de 2011 a abril de 2012 não há registro de realização de reuniões do Comitê Travessia. Cabe evidenciar que, em tal período ocorreu a mudança dos dirigentes tanto da Assessoria de Articulação, Parcerias e Participação Social quanto da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social, o que pode ser considerado como fator crítico para a não realização destas reuniões. Desta forma, pode-se dizer que as reuniões do Comitê, apesar das alterações propostas no desenho do Programa, continuam infrequentes, o que prejudica sobremaneira a interação entre os atores e a tomada de decisão conjunta.

No que se refere às pautas de discussão destas reuniões as mesmas podem ser agrupadas, basicamente em três dimensões, quais sejam: 1) o compartilhamento de informações e resultados, ou seja, pautas que se colocam simplesmente como informações gerais acerca do Programa e de sua execução; 2) a exposição de questões que devem ser definidas setorialmente ou pela gerência do Programa, ou seja, questões acerca da execução do Programa que dependem da avaliação e definição, de forma setorial, de cada um dos membros envolvidos neste espaço e, 3) aspectos que devem ser deliberados, por todos os membros dos Comitês com vistas à tomada de decisões conjuntas (Quadro 13).

A forma como tais pontos de pautas foram conduzidos induziram o não compartilhamento em termos de planejamento, ações, recursos, procedimentos e fluxos de trabalho. Como pode ser visualizado pelo “Quadro 13”, aspectos que facilitariam a maior interação dos atores no que se refere ao planejamento e procedimentos e fluxos de trabalho, tais como a definição de ações a serem executadas, datas e cronogramas de capacitações, bem como o que se refere à alocação de recursos são colocados como definições a serem tomadas setorialmente. Outros pontos de pauta que induziriam a maior integração entre as ações são apresentadas somente como pautas de compartilhamento de informações e não como deliberativas.

**Quadro 13:** Pontos de Pauta do Comitê de Acompanhamento do Programa Travessia

<b>COMPARTILHAMENTO DE INFORMAÇÕES E RESULTADOS</b>	<b>DECISÕES SETORIAIS OU DA COORDENAÇÃO</b>	<b>DELIBERAÇÕES</b>
Apresentar a metodologia e proposta de acompanhamento do Programa;	Indicações de técnicos para compor o Subcomitê Técnico	Definição dos critérios de seleção e exclusão de municípios
Apresentação das considerações realizadas pela Auditoria Operacional realizada pelo TCEMG	Definição das ações que iriam ser executadas no âmbito do Programa Travessia	Aprovação dos municípios participantes do Programa
Apresentação dos resultados preliminares do Porta a Porta	Definição de datas e cronogramas de capacitações e eventos	Definição quanto à forma de divulgação dos dados do Porta a Porta
Parcerias com o governo Federal no âmbito do Brasil Sem Miséria	Definição de datas do Comitê de acompanhamento e Subcomitê	Alteração da Composição do Comitê
Apresentação da alteração de escopo do Programa Travessia definidas pelos responsáveis	Previsão no orçamento das ações planejadas no Alinhamento Estratégico	Aprovação de normatizações referentes ao Programa Travessia
Apresentação e balanço dos eventos realizados		Definição das faixas de valores destinados a cada um dos municípios no âmbito do Travessia Social
Apresentação das ações realizadas no âmbito dos Projetos que compõem o Programa e dos órgãos parceiros		Aprovação de alterações metodológicas no Programa e nos Projetos

**Fonte:** Elaboração Própria a partir das Atas das Reuniões de Comitê – Março/2011 a Dezembro/ 2012

Tal forma de condução das pautas influenciou diretamente a percepção dos atores acerca da função do Comitê sendo que, para maior parte dos entrevistados, as reuniões de Comitê de Acompanhamento não se constituem de fato como uma arena decisória conjunta do Programa. Desta forma, para os mesmos o Comitê tem como função apenas promover o alinhamento informacional entre os dirigentes das pastas que o compõem.

Tal Comitê de Acompanhamento coloca-se, assim, como um espaço de coordenação e gestão compartilhada subaproveitado em termos de promoção da interação entre os atores com vistas a uma maior integração, uma vez que é utilizado mais para questões como compartilhar e requisitar informações, apresentar resultados gerais e projetar planejamentos do que de fato para provocar discussões acerca de questões metodológicas e de aprimoramento da implementação do Programa em termos de compartilhamento de ações, responsabilidades e recursos.

De acordo com um dos parceiros do Programa, as discussões fomentadas no Comitê envolvem poucas pautas que se colocam efetivamente como decisões conjuntas. O entrevistado cita como um exemplo para ilustrar tal situação as discussões do Comitê acerca dos critérios e da aprovação da lista de municípios que serão atendidos pelo Programa. Segundo o entrevistado, apesar de tal aprovação ser um ponto de pauta teoricamente deliberativo, os critérios de seleção e a lista de municípios selecionados são apenas apresentadas aos participantes, ou seja, não há nenhuma discussão acerca destes critérios. Desta forma, o que há é apenas a validação da mesma pelos membros do Comitê.

Sobre este ponto em específico, por meio da análise das Atas de Reunião do Comitê, pode-se perceber que na maior parte das vezes os critérios de seleção e os municípios selecionados são apresentados pelo Presidente e pelo Assessor-Chefe aos membros de Comitê e que, embora haja algum tipo de discussão, os mesmos são aprovados sem sofrer nenhuma alteração. Ademais, acerca da seleção dos municípios, mesmo que a lista seja aprovada pelo Comitê a mesma passa pela validação do governador. Fica evidente, assim, que o caráter deliberativo do Comitê não ocorre de forma efetiva, uma vez que as decisões do mesmo podem não ser validadas se algum interesse político for contrário às mesmas.

Ademais, foi possível observar que toda discussão mais relevante e que pode afetar diretamente alguns dos órgãos/ entidades participantes do Comitê é realizada anteriormente à reunião deste Comitê, entre o Assessor-Chefe, a Gerente do Programa e os dirigentes dos órgãos/ entidades envolvidos, para depois ser colocada como ponto de pauta. Desta forma, este Comitê se coloca como um espaço de legitimação de decisões e pactuações que são tomadas, de certa forma, setorialmente e não de forma compartilhada.

No que se refere à participação neste espaço – Comitê de Acompanhamento do Programa Travessia – o que se pode perceber pela análise das Atas e pelas entrevistas foi que a maior parte dos presentes foram os próprios secretários e/ ou secretários adjuntos, tal como preconiza o

decreto do Programa, e/ou representantes do segundo nível hierárquico do governo. A reunião é conduzida pelo Presidente do Comitê, e após a publicação do Decreto nº 45.570/11, a figura do Assessor-Chefe da Assessoria de Articulação, Parcerias e Participação é bastante expressiva na condução de tal espaço de encontro. A relevância da figura do referido Assessor-Chefe, em termos de manter a percepção de equilíbrio de poder entre os envolvidos, foi apontada por Sandim (2011), uma vez que desatrela a visão da coordenação do Programa a um único órgão setorial. De acordo com a mesma, apesar da presidência do Comitê ficar a cargo do Secretário de Estado de Desenvolvimento Social, quem coordenou de fato este espaço, após a sua retomada, foi o Assessor-Chefe em questão.

Outro espaço de gestão compartilhada do Programa, instituído formalmente, é o Subcomitê Técnico. Até o ano de 2011, tal instância não era regulamentada, no entanto, tais encontros ocorriam pelo menos 3 (três) vezes ao ano e tinha seus representantes indicados formalmente pelos seus dirigentes máximos dos órgãos convidados. De acordo com estudos anteriores, acerca da execução do Programa, tais reuniões colocavam como o instrumento que mais fomentava a integração entre os envolvidos, embora o contato entre eles ficasse muito restrito às mesmas. (Barbosa, 2009)

A partir da publicação do decreto nº 45.570/11, foi prevista formalmente a indicação, pelos representantes dos órgãos e entidades que compõem o Comitê de Acompanhamento do Programa Travessia, de especialistas de cada um destes órgãos para compor este Comitê Técnico. A AAPPS, juntamente com a gerência do Programa, é responsável pela coordenação deste espaço.

No que se refere às discussões fomentadas nestes Subcomitês, por meio das entrevistas foi possível verificar que tal espaço coloca-se como importante no que se refere a promoção de uma maior interação entre os participantes, bem como para que haja o compartilhamento de informações acerca do que está sendo desenvolvido no âmbito de cada um dos projetos, com vistas a otimizar a atuação de cada um dos envolvidos no Programa. Nas palavras de uma das gerentes entrevistadas:

Por exemplo, a questão do saneamento. O Travessia Social, a COPASA, a SEDRU, a SEDVAN estão trabalhando com saneamento e se a gente não tiver um momento para sentar, para alinhar e discutir como cada um “entra” e onde cada um “entra”, a gente vai acabar sobrepondo ações em alguns municípios, enquanto outros ficaram descobertos. (Gerente de Projeto do Programa Travessia)

No entanto, a utilização do Comitê para estes fins ainda é muito tímida. Foi constatado que tais espaços ainda são muito pouco dinâmicos e que as pautas ainda são definidas pela coordenação de tais Comitês, o que é um indicativo da pouca apropriação destes espaços pelos participantes. Ademais, tal espaço tem sido utilizado apenas para se pensar em planejamento e articulações pontuais e de curto prazo e não para definir macro-diretrizes para o Programa. Tal fato se dá pelo caráter técnico deste Subcomitê, o que delimita a sua função de planejamento ou de tomada de decisões de forma conjunta. De acordo com uma das gerentes de projeto do Programa, tal Subcomitê “(...) ainda não é um espaço para opiniões”. (Gerente de Projeto, Programa Travessia).

Foi possível perceber, contudo, que o Subcomitê Técnico é um espaço relevante para àqueles parceiros que não integram os projetos estratégicos do Programa, uma vez que permite um momento de maior aproximação com todos envolvidos, no âmbito estadual. De acordo com o Assessor-Chefe, tal espaço é importante para tornar mais claro às secretarias indiretamente envolvidas na execução do Programa Travessia, o que se pretende realizar no âmbito do mesmo e, assim, garantir envolvimento por parte destas outras pastas.

De acordo com a gerente do Programa, um dos avanços provenientes das discussões do Subcomitê Técnico, no que se refere à questão da articulação é o desdobramento deste em Comitês Temáticos. Tais Comitês Temáticos, denominados também como Grupos de Trabalho, não estavam previstos no desenho do Programa, mas, foram criados como forma de garantir uma discussão mais substantiva dos principais gargalos do Programa, tal como a questão da elevação da escolaridade e de acesso à água. Tendo como referência o diagnóstico, promovido pelo Porta a Porta, estes indicadores – anos de estudo e acesso à água potável – são os mais críticos nos municípios atendidos pelo Programa, o que, de acordo com a gerente do Programa, gera a necessidade de intensificar ações que visem à melhoria dos mesmos.

Desta forma, nos Comitês Temáticos reúnem-se representantes de diversos órgãos e entidades estaduais com vistas a discutir ações articuladas que poderão minimizar tais privações. A tentativa nestes grupos é identificar como se pode atuar em conjunto, como não criar sobreposições e como se pode aperfeiçoar a alocação de recursos nos municípios.

A partir das entrevistas pode-se perceber que é em tais grupos que os participantes de fato trocam informações técnicas, esboçam cronogramas e revisam seu planejamento de forma a realizarem ações conjuntas. De acordo com uma das gerentes de Projetos, os Comitês Temáticos

permitem especificar as informações acerca da execução dos Projetos e das ações desenvolvidas pelos órgãos e entidades envolvidos na execução do Programa, chegando a um nível de detalhamento no qual se tem uma planilha com o nome do município, o grau de privação existente no mesmo e qual o tipo de intervenção que cada um dos Projetos e órgãos/ entidade irá realizar no mesmo.

A gerente de projeto evidencia ainda, que estes espaços são importantes para execução do seu projeto, pois é uma forma mais assertiva de se trabalhar em rede, uma vez que permite o conhecimento mútuo das ações desenvolvidas por todos os participantes. De acordo com a gerente: “(...) o que propomos é um trabalho em rede, articulado. Então se não chegarmos assim nos municípios como vamos cobrar a mesma posição deles lá na ponta?” (Gerente de Projeto, Programa Travessia)

Desta forma, fica evidente o motivo pelo qual o planejamento conjunto, a definição de ações, procedimentos e fluxos de trabalho compartilhados se dá apenas de forma pontual no Programa. Tais discussões de forma ampliada, ou seja, pensando na perspectiva do Programa como um todo não ocorrem nas arenas de gestão compartilhada que envolvem todos atores e sim nas arenas, criadas *ad hoc*, que discutem apenas aspectos temáticos ligados a problemas a serem enfrentados pelo Programa.

No que se refere ao nível local, o que se pode perceber pela análise documental e pelas entrevistas é que não se tem uma instância local de gestão compartilhada do Programa. De acordo com um dos parceiros, a discussão sobre a criação desta instância já foi realizada no âmbito do Programa, uma vez que se reconhece a necessidade da mesma como forma de fortalecer as ações intersetoriais no nível local, porém isso ainda não foi efetivado. Nas palavras do entrevistado:

Existe a clareza de que se precisa realizar uma integração em nível local também e inclusive criar estes espaços de deliberação, estes espaços de monitoramento, de acompanhamento das ações no município, mas ainda não vejo isso como algo que irá acontecer tal rápido assim. (Parceiro do Programa Travessia)

De acordo com a gerente do Programa Travessia, tais instâncias ainda não foram criadas por dois motivos: 1) pelo Estado considerar que os municípios não possuem capacidade operacional – especialmente devido à limitação em termos de recursos humanos - de criar tal estrutura; 2) por ser a ação intersetorial uma perspectiva de gestão adotada como opção do governo de Estado e não, necessariamente, pelo município. Cabe, assim, ao município apenas receber e executar as ações propostas pelo Estado. Nas palavras da Gerente do Programa:

(...) o desafio da gestão da gente sentar aqui para poder articular é um esforço que a gente faz cotidianamente e olha que a gente não está na execução direta, a gente está na coordenação, na gestão. O município está na execução direta, ele por mais que ele queira ele não tem muito tempo para sentar para articular não. (Gerente do Programa Travessia)

O que foi possível verificar é que, apesar de não fomentar a existência de uma instância de gestão compartilhada do Programa no nível local, o governo de Minas Gerais, por meio das capacitações e seminários promovidos, atua nesta perspectiva de gestão em rede junto aos técnicos e gestores municipais.

Além disso, o Programa conta com a figura do “interlocutor municipal” que é a pessoa de referência do Programa, indicada pelo Prefeito, para atuar na interlocução estado-município, no âmbito do Travessia. Tal ator tem como atribuição, assim, acompanhar as ações do Programa e mobilizar os atores necessários para execução das mesmas.

No município de Ninheira, no entanto, não foi verificado o empenho no sentido de tal integração, uma vez que se pode perceber que os atores municipais entrevistados não possuem a visão do Programa em sua amplitude, embora todos os projetos que o constituem e inúmeras ações vinculadas ao mesmo tenham sido executadas ou estejam sendo executadas neste município. Desta forma, foi possível perceber que não há o compartilhamento das informações acerca do Programa entre os atores municipais. Pelo que foi relatado pelos entrevistados, há uma grande dificuldade no que se refere à definição de atribuições e de responsabilidades entre os agentes municipais, o que dificulta a promoção das ações propostas pelo estado, no âmbito do Programa.

No que se refere ao interlocutor municipal, o mesmo encontra-se como Secretário Municipal de Assistência Social e, desta forma, acumula diversas outras atividades no município. Tal fato dificulta o envolvimento do mesmo em todas as questões pertinentes ao Programa. O envolvimento é maior, assim, com as ações mais aderentes à pasta municipal a qual responde, tal como as ações promovidas pelo Projeto Travessia Social. De acordo com a técnica que acompanha o município, no âmbito deste Projeto, tal envolvimento também não se dá de forma intensa e contínua.

Desta forma, no que se refere à replicação da lógica intersetorial do Programa no âmbito municipal, esta não é garantida por meio de espaços institucionalizados, o que também explica o pouco compartilhamento de objetivos, planejamento, ações, procedimentos e fluxos de trabalho, bem como de informações, neste âmbito.

O desenho das instâncias de gestão compartilhada do PECNE se difere significativamente do Programa Travessia. Um primeiro aspecto é que a gerência estadual do Programa Cultivar, Nutrir e Educar é uma atribuição da Secretaria Executiva do Comitê Temático de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável – CTSANS. Este, por sua vez, coloca-se como um espaço colegiado que se propõe a auxiliar na articulação, no acompanhamento e na avaliação da execução da Política e do Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável. Por consequência, tal Comitê coloca-se como importante espaço de discussão e deliberação do PECNE.

De acordo com o decreto que institui tal Comitê o mesmo será presidido pelo Vice-Governador do Estado e constituído pelos dirigentes máximos das 14 (quatorze) secretarias que estão representadas no Consea - MG<sup>25</sup>. Desta forma, embora não seja exclusivo do PECNE, todas as Secretarias que compõem o Programa possuem assento neste Comitê.

Tal Comitê é presidido oficialmente pelo Vice-Governador do Estado, mas é composto por um menor número de órgãos de caráter eminentemente político, comparado ao Comitê de Acompanhamento do Travessia. Outro ponto que chama atenção é o fato da Secretaria de Estado Geral da Governadoria, a qual a própria Secretaria Executiva do CTSANS está ligada, não possuir assento neste Comitê, o que de certa forma justifica o pouco envolvimento desta Secretaria às questões relativas ao PECNE, tal como já foi relatado.

Por meio da análise das atas das Reuniões Ordinárias do CTSANS, foi possível observar que, embora tal Comitê não seja exclusivo do PECNE, tal Programa coloca-se como ponto de pauta sempre importante de tais reuniões, o que demonstra que tal como previsto no desenho do Programa este espaço se coloca como a instância de gestão compartilhada, de natureza estratégia, do Programa.

No entanto, tal como disposto no “Quadro 14”, nesta instância poucas pautas acerca do PECNE colocam-se como efetivamente decisórias. Sendo assim, tal espaço, na maior parte das vezes, coloca-se para o compartilhamento de informações da execução e dos resultados acerca

---

<sup>25</sup>As seguintes Secretarias de Estado compõem o Consea-MG e o CTSANS: Secretaria de Estado Governo; Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social; Secretaria de Estado Ciência, Tecnologia e Ensino Superior; Secretaria de Estado Desenvolvimento dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri e para o Norte de Minas; Secretaria de Estado Planejamento e Gestão; Secretaria de Estado Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; Secretaria de Estado de Fazenda; Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Secretaria de Estado Extraordinária de Regularização Fundiária; Secretaria de Estado de Saúde; Secretaria de Estado de Defesa Social; Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana; e, Secretaria de Estado de Educação.

deste Programa. Um dos fatores que podem explicar tal observação é o fato deste espaço de encontro não ser exclusivamente destinado à discussão do PECNE e sim a toda Política Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável. Desta forma, a existência do CTSANS não pode ser considerado fator explicativo para o maior grau de compartilhamento do planejamento, ações, recursos, procedimentos e fluxos de trabalho, verificado no PECNE.

**Quadro 14:** Pontos de Pauta das Reuniões do Comitê de Temático de Segurança Alimentar, Nutricional Sustentável no que se refere ao PECNE

<b>COMPARTILHAMENTO DE INFORMAÇÕES E RESULTADOS</b>	<b>DECISÕES SETORIAIS OU DA COORDENAÇÃO</b>	<b>DELIBERAÇÕES</b>
Informar sobre a inserção do PECNE no PPAG	Definições de reuniões de alinhamento entre os gerentes do PECNE	Definição dos critérios de seleção e exclusão de municípios
Apresentar a estrutura do PECNE, com seus projetos e processos bem como com seus recursos	Priorização de ações de demais Secretarias no âmbito dos municípios do PECNE	Aprovação dos municípios participantes do Programa
Apresentar a metodologia e proposta de acompanhamento do Programa		Formação de Grupo de Estudos para definição de valor de suplementação pelo Estado do recurso destinado à merenda escolar
Apresentar datas e programação dos Seminários e Oficinas do PECNE, bem como o balanço geral destes eventos		Determinação de reuniões entre os gerentes responsáveis pela gestão compartilhada do PECNE
Apresentação das dificuldades em materializar algumas ações do PECNE		
Apresentação dos resultados do Programa		

**Fonte:** Atas e Participações das Reuniões Ordinárias do CTSANS– Março/2011 a Dezembro/2012

Além disto, apesar da frequência das reuniões ter sido rigorosamente cumprida, tal como disposto no decreto que o criou, qual seja: trimestral, tal frequência, como no Comitê de Acompanhamento do Programa Travessia, se mostrou insuficiente para concretizar algumas articulações em potencial que surgiram durante as reuniões, em especial com aqueles órgãos que não estão envolvidos na execução do Programa.

No que se refere à participação nestas reuniões, verificou-se que apesar das mesmas serem presididas pelo Vice Governador do Estado, quem conduz de fato o Comitê é o Presidente do Consea - MG, o que evidencia a relevância de tal ator político, na defesa deste tema e, por consequência do PECNE, no âmbito do Estado. Foi possível observar, também, que a

participação dos Secretários de Estado, em especial aos que compõem o PECNE, é relativamente baixa. Apenas na 2ª Reunião Ordinária do CTSANS de 2011 todos os Secretários de Estado que compõem o Programa Cultivar, Nutrir e Educar estavam presentes. Nas demais reuniões, tais Secretários se fizeram representar por Assessor, no caso específico da Secretaria de Estado de Educação, ou por Subsecretários de Estado, nos casos da SES e da SEAPA.

Cabe evidenciar, contudo, que os representantes destes Secretários de Estado são servidores que estão ligadas diretamente às gerências dos projetos e processo do PECNE nas respectivas Secretarias e que, em todas as reuniões, se pronunciaram de forma efetiva e qualificada acerca das pautas específicas sobre o Programa. A presença destes integrantes no Comitê gerou como externalidade positiva a replicação das decisões tomadas neste espaço ao nível gerencial e técnico.

Tal replicação coloca-se como algo determinado nas reuniões do CTSANS, uma vez que nas mesmas ocorrem deliberações acerca da necessidade de reuniões constantes entre os gerentes de projetos e do processo do Programa. Desta forma, apesar do PECNE não contar com uma instância de gestão compartilhada formalizada no nível técnico, tal como no Travessia, tal instância é legitimada pelas deliberações do CTSANS. Por meio das entrevistas foi possível verificar que estas reuniões gerenciais ocorrem recorrentemente – a frequência é normalmente mensal - no âmbito estadual.

De acordo com as entrevistas realizadas, com os representantes estaduais, tais reuniões são fomentadas e coordenadas pela gerente do Programa e contam com a presença, basicamente de gerentes dos projetos e processo que o compõem. Tais entrevistados evidenciam ainda, que nestes espaços são discutidos temas como: planejamento e definição de metas, gargalos da execução, questões orçamentárias e financeiras, questões metodológicas, monitoramento das ações e demais temas que se referem à rotina de execução do Programa. Desta forma, tais reuniões – espaços de coordenação e gestão compartilhadas de âmbito técnico do Programa – colocam-se como essenciais para o compartilhamento do planejamento, das ações, dos procedimentos e fluxos de trabalho e de informações.

Foi possível perceber, também, que são realizadas, de forma menos frequentes, reuniões mais globais, ou seja, envolvendo maior número de atores responsáveis pela execução do Programa. Um dos gerentes de subprojetos entrevistado, evidencia que tais reuniões são importantes para compartilhar a rotina de execução do Programa, o planejamento, as questões

relacionadas ao lançamento do Programa nos municípios e a apresentação dos resultados alcançados.

De acordo com os entrevistados, tais reuniões se colocam como importantes espaços de tomada de decisões compartilhadas. Nas palavras de uma das gerentes de subprojetos:

São compartilhadas [as decisões], avaliadas as dificuldades de cada instituição, a capacidade operacional, tudo é muito compartilhado ali. Quando amadurece um número, um valor, é porque aquilo ali já foi amplamente discutido e compartilhado. (Gerente de Subprojeto, PECNE)

A coordenação, exercida pela gerente do Programa, é considerada pelos entrevistados como relevante tanto para garantir a tomada de decisão conjunta, quanto para realizar a interlocução entre a gestão estadual e o nível local, bem como para integrar outras pastas, quando necessário. Desta forma, é por meio desta coordenação que se consegue obter uma maior eficiência das ações desenvolvidas por cada Secretaria envolvida no Programa. Nas palavras da gerente:

(...) sem essa coordenação do CTSANS, o Programa simplesmente não existiria. (...) Essa coordenação é uma coordenação que conhece as dificuldades, mas que conhece também as potencialidades de cada secretaria envolvida e faz uma gestão muito interessante de forma a fazer com que cada instituição dê o melhor de si. (Gerente de Subprojeto, PECNE)

Acerca da interlocução com o nível local a gerência do Programa conta com alguns técnicos para realizar o acompanhamento da execução do Programa de modo geral. Desta forma, para além do acompanhamento realizado pelos setores pertinentes, o Programa conta com um corpo técnico central que fica responsável por acompanhar a execução do PECNE no âmbito local, detectando os principais gargalos e repassando tais informações a gerência do Programa para tomada de decisões pertinentes no nível central. Tal fator coloca-se como importante mecanismo no que se refere, especialmente, a garantia de compartilhamento de procedimentos e fluxos de trabalho no âmbito local.

Outra diferença do PECNE comparado ao Travessia, no que se refere aos espaços de coordenação e gestão compartilhada é a existência de um espaço no âmbito local, qual seja o Comitê Gestor Local. Seguindo as diretrizes do Manual de Operacionalização do Programa Cultivar, Nutrir e Educar, o Comitê Gestor Local de Ninheira está sendo coordenado por um membro do poder público estadual qual seja, o técnico local da EMATER. Tal Comitê, de acordo com a Ata de Constituição do mesmo, foi constituído com os seguintes representantes do governo: Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais; Escolas

Estaduais; Secretaria Municipal de Saúde; Secretaria Municipal de Educação e Sindicato de Trabalhadores Rurais.

Embora tenha sido relatado que houve a mobilização de todos os atores pertinentes, não foi possível observar, contudo, na sua constituição e nas reuniões deste Comitê a presença de representantes da Secretaria Municipal de Agricultura; Conselhos Municipais de direitos deliberativos de políticas públicas sociais, existentes no município, tais como Conselho Municipal de Segurança Alimentar (Comsea), Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS), Conselho Municipal de Alimentação Escolar (CAE), Conselho Gestor do Bolsa Família (CGBF); e, Instituto Mineiro de Agropecuária (IMA). A não presença de alguns destes representantes se deu pela sua inexistência no município, tal como a Secretaria Municipal de Agricultura, Comsea e IMA<sup>26</sup>.

No desenho do Programa não se previu uma periodicidade dos encontros dos membros dos Comitês Gestores, embora a periodicidade sugerida, por meio das oficinas e seminários de lançamento do Programa, seja mensal. De acordo com as Atas do Comitê Gestor de Ninheira, a periodicidade de realização das reuniões definida para este município foi trimestral, sendo que o coordenador do Comitê ficou responsável por definir as datas e comunicar por convite a todos os membros do Comitê. Ficou definido, também que poderiam ser convocadas outras reuniões, caso alguns dos membros do Comitê julgassem necessário. De acordo com informações coletadas, apenas as reuniões ordinárias ocorreram. Tal fato pode indicar o subaproveitamento deste espaço de encontro no município.

Ademais, a baixa frequência destas reuniões coloca-se como um fator explicativo para o planejamento setorial realizado em âmbito local. Apesar de não serem frequentes e não ter sido percebida, por meio das atas, uma extensa e efetiva participação dos membros. tais reuniões colocaram-se, no município de Ninheira, como um espaço de compartilhamento de informações relevantes acerca da execução do Programa que contribuíram para uma maior efetividade das ações planejadas em âmbito estadual. De acordo com um dos técnicos estaduais responsável pelo acompanhamento do Comitê Gestor Local de Ninheira:

(...) [nestes espaços] é discutido o planejamento de ações, para otimizar ações do Programa no município. Então, se a gente tem previsto lá fazer as capacitações. Então, a EMATER vai realizar seminários. Então, o Comitê faz essa articulação, para fazer uma

---

<sup>26</sup> O município não é sede de escritório seccional do IMA, usufruindo, assim, dos serviços prestados do escritório de São João do Paraíso, município distante à 30 km de Ninheira.

mobilização. Para articular com as diretoras das escolas estaduais para dizer “olha você não está comprando, vamos fazer o seguinte: vamos fazer uma chamada pública coletiva? Vamos nos organizar assim?” (Técnico do Programa, PECNE)

Tal espaço, diferentemente do que ocorre no Travessia, permite, assim, o acesso às informações de todo Programa por atores locais relevantes na execução das ações promovidas pelo mesmo. Como demonstrado, tal acesso coloca-se como um importante instrumento para que a intersectorialidade pretendida pelo Programa se dê de fato no âmbito local. Desta forma, a combinação de uma instância executiva central e órgãos técnicos colegiados no âmbito local, tal como o proposto pelo PECNE, provê um modelo de gestão intersectorial mais efetivo quando se pensa em Programas desenhados pelo Estado, uma vez que permite o maior compartilhamento de planejamento, ações, procedimentos e fluxos de trabalho, bem como informações no âmbito local.

### **6.3. Grau de complexidade e clareza quanto aos Objetivos dos Programas**

Um fator chave para efetivação da estratégia intersectorial, é o compartilhamento dos objetivos dos Programas, desta forma acredita-se que quão mais claros e operacionalizáveis sejam estes objetivos mais fácil se dará tal compartilhamento. No entanto, tal como já demonstrado, a complexidade coloca-se como algo inerente às políticas e programas sociais, podendo estes ter múltiplos e contraditórios objetivos, bem como metas definidas de maneira ambígua, o que gera, assim, um problema real à estratégia intersectorial.

Como foi demonstrado, não houve o compartilhamento dos objetivos pretendidos pelo Programa Travessia e um dos principais motivos deste não compartilhamento é a falta de definição clara do que se pretendia com o Programa, ou seja, do próprio objetivo do Programa. Deve-se sinalizar, primeiramente, que a adoção desta concepção mais ampliada da pobreza é algo relativamente recente e ainda muito pouco operacionalizado, o que pode ser um dos fatores que dificultou o compartilhamento deste objetivo pelos atores. Ademais, objetivo geral do Programa é amplo e não se percebeu, em nenhum dos documentos institucionais analisados, uma operacionalização clara deste objetivo, por meio da definição de ações a serem desenvolvidas e das responsabilidades a serem assumidas por cada um dos atores convocados a participar do mesmo.

Desta forma, desde a criação do Programa e, mesmo com a sua reestruturação, um dos fatores explicativos para o não compartilhamento do objetivo do Programa é a dificuldade encontrada em definir o seu próprio escopo de atuação. Pode-se observar que o Travessia não contou em seu desenho com uma definição clara de quais “setores” deveriam estar envolvidos e quais seriam os seus papéis no âmbito do Programa. O que demonstra que embora no Travessia se reconheça que o problema em que atua seja um fenômeno multifacetado, ainda não conseguiu definir ao certo as especificidades de sua atuação, ou seja, não conseguiu definir quais facetas estão atuando no processo e em que intensidade. Tal fato, como evidenciado por Magalhães (2004), traz transtornos à efetivação de uma estratégia intersetorial.

Na criação do Programa foram definidos seis eixos principais de atuação com os seus respectivos objetivos. No entanto, estes objetivos também eram muito evasivos e algumas das principais ações desenvolvidas não guardavam relação direta com os mesmos (Quadro 15).

**Quadro 15:** Operacionalização dos Objetivos do Programa Travessia 2008-2010

<b>Eixos</b>	<b>Objetivo do eixo</b>	<b>Principais ações planejadas</b>	<b>Ações aderentes ao objetivo</b>
Educação	Reduzir o percentual de analfabetos; Melhorar o IDI e IDEB.	Progestão; Aceleração da Aprendizagem; Escola em Tempo Integral; Programa de Intervenção Pedagógica.	Aceleração da Aprendizagem; Escola em Tempo Integral.
Saneamento e Intervenções Urbanas	Melhorar as condições de moradia e de infraestrutura viária dos municípios.	Saneamento; convênio para financiar obras de intervenção urbana; instalação de rede elétrica; iluminação de campo de futebol.	Saneamento; convênio para financiar obras de intervenção urbana; instalação de rede elétrica; iluminação de campo de futebol.
Organização Social	Intensificar a atuação do SUAS e passar a gestão de inicial para básica; Constituir e ampliar as ações de conselhos e associações comunitárias	Construção de Centros de Referência em Assistência Social, Banco de dados Vulnerabilidade social, Núcleo de Atendimento às Vítimas de Crimes Violentos, Caravana de Documentação Civil; legalização de entidades socioassistenciais;	Construção de Centros de Referência em Assistência Social.
Saúde	Reduzir: desnutrição; mortalidade infantil; gravidez na adolescência e em mulheres adultas;	Capacitação de Agentes para o Combate de Tabagismo; Diagnóstico de anemia ferropriva; Saúde na Escola; Saúde em Casa; construção de UBS; doação de carros para transporte de pacientes.	Diagnóstico de anemia ferropriva; Saúde na Escola; Saúde em Casa.

Continuação Quadro 15

Eixos	Objetivo do eixo	Principais ações planejadas	Ações aderentes ao objetivo
Renda	Reduzir o percentual de pessoas abaixo das linhas da indigência e da pobreza; Criar oportunidade de emprego e de renda; Criar forma de assegurar empregabilidade para o jovem e adulto na cidade e/ ou região.	Minas sem Fome e Usina do Trabalho	Minas sem Fome e Usina do Trabalho

**Fonte:** Adaptação do Documento Interno do Programa Travessia (2008)

Mesmo com a reformulação do Programa não se observou a tentativa de ampliar a discussão acerca dos objetivos do Programa e de operacionalizar melhor tais objetivos de forma a possibilitar o maior compartilhamento dos mesmos entre os diversos atores envolvidos. Desta forma, mesmo com a reformulação do Programa, como aponta Sandim (2011), o nível de concretude dos objetivos do Programa continuou a ser baixo, uma vez que se desconhecem as ações que de fato devem compor tal estratégia em rede. Ademais, não há clareza do processo de como se dará a articulação proposta pelo Programa, nem mesmo de como e em que níveis se darão a mesma. (Sandim, 2011) Assim, neste novo desenho, também não foram discutidos e definidos objetivos específicos a serem atingidos, nem ao menos ações prioritárias que cada um dos Projetos deveria executar.

O que se pode perceber é que cada setor trabalhou com um objetivo que lhe era caro uma vez que, no âmbito do Programa, não se conseguiu unificar o entendimento do papel de cada um dos atores e da articulação desta rede e, por consequência, novamente o compartilhamento dos objetivos do programa não foi realizado do nem ao menos no nível gerencial. Tal dificuldade de operacionalizar tais objetivos e a consequente setorialização dos mesmos fica evidente pela pouca correspondência dos mesmos e das ações propostas com as dimensões do IPM.

**Quadro 16:** Análise da aderência dos Objetivos dos Projetos, Ações Propostas e IPM

Projeto	Objetivos	Principais ações em 2011/ 2012	Relação com IPM
Porta a Porta	Realização de <b>diagnóstico social</b> das famílias que vivem em situação de privação social	Elaboração dos <b>mapas de privações sociais, que indicarão as privações</b> apontadas pelos cidadãos e embasarão a atuação dos demais projetos do Programa.	MUITO ADERENTE Visa à mensuração do IPM municipal
Travessia Social	Realizar intervenções de infraestrutura e aquisição de bens móveis e equipamentos, com vistas a <b>minimizar privações sociais identificadas no diagnóstico (Porta a Porta)</b> , melhorando a qualidade de vida dos moradores dos municípios beneficiados	Celebração de convênios para repasse de recursos aos municípios visando promover ações relacionadas à solução de privações sociais, tais como: aquisição de bens domésticos; <b>intervenções habitacionais (sanitários, piso, estrutura e outras)</b> ; intervenções urbanas; e, implantação e/ou revitalização de equipamentos sociais e espaços públicos;	PARCIALMENTE ADERENTE Visa, dentre outras coisas, à redução das privações relativas à padrão de vida
Banco Travessia	Incentivar os membros da família a se <b>inserir e se manterem no sistema educacional</b> , de forma a permitir a passagem de uma situação de privação social à de inclusão plena.	Realização de repasses financeiros resultado da conversão das “travessias” acumuladas pelas famílias cadastradas em moeda corrente.	ADERENTE Visa à elevação de escolaridade
Travessia Renda	Promover a inserção da população em situação de pobreza e vulnerabilidade social no mundo do trabalho, por meio da educação profissional e da <b>elevação de escolaridade</b>	Promoção de cursos de qualificação social e profissional; <b>Promoção de cursos de reforço escolar nas matérias de português e matemática, voltado para a área do trabalho e emprego;</b>	SETE Visa, dentre outras coisas, à elevação de escolaridade
Travessia Educação	Promover a inserção da população em situação de pobreza e vulnerabilidade social no mundo do trabalho, por meio da educação profissional e da elevação de escolaridade	Repasse de recursos, por meio de caixa escolar, para melhoria da infraestrutura ou aquisição de mobiliário e equipamentos pelas escolas estaduais. Capacitação de gestores da rede municipal de educação, por meio do curso do PROGESTÃO.	NÃO HÁ ADERÊNCIA DE FORMA DIRETA
Travessia Saúde	Melhoria da infraestrutura das unidades básicas de saúde e <b>aumento do número de domicílios atendidos pelo Programa Saúde da Família.</b>	Oficinas de Alimentação e Nutrição e Tabagismo: <b>Capacitação de funcionários da Atenção Básica (Gestores e Profissionais das áreas de Enfermagem e Nutrição).</b>	PARCIALMENTE ADERENTE Visa, dentre outras coisas, à redução da desnutrição

**Fonte:** Elaboração própria a partir de documentos internos do Programa.

Desta forma, a falta de compartilhamento da nova metodologia do Programa e, por consequência do que se pretendia com o mesmo, impactou diretamente a relação entre a definição de algumas das ações a serem desenvolvidas no âmbito do mesmo e os objetivos do Programa. De acordo uma das gerentes de projeto entrevistadas:

(...) no início, quando houve a mudança do Projeto, inclusive em 2011, a gente percebe [a falta de clareza] até mesmo pelos próprios convênios. Basta pegar os convênios que a gente percebe que inicialmente não estava claro, porque nos convênios de 2011 nós temos várias obras de domínio público, no sentido de calçamento, escadaria, muro de arrimo. Por quê? Porque a coisa estava ali muito no início. Na mudança, inicialmente, até quem está propondo fica um pouco confuso (...) (Gerente de Projeto, Programa Travessia)

A discussão acerca da nova metodologia do Programa e a necessidade de adequação das ações desenvolvidas no âmbito do mesmo somente foi iniciada de forma mais substantiva, no transcurso da implementação, a partir do aprendizado social com a execução dos projetos em 2012, sendo que, conforme já evidenciado, dos seis projetos que compõem o Programa três tiveram seus objetivos modificados a partir de 2013. Nas palavras de uma das gerentes de projeto entrevistadas:

(...) somente a partir de 2012, por meio de discussões mais substanciais, entre todos os atores estaduais envolvidos na execução do Travessia, e tendo em vista os eixos prioritários do Porta a Porta que se chegou a definição de escopo adotada pelo seu Projeto atualmente. (Gerente de Projeto, Programa Travessia)

O que se percebe, assim, é que redesenharam o Programa sem definir ao certo o que se pretendia com o mesmo, o que impactou diretamente o planejamento das ações a serem executadas, uma vez que várias delas não guardaram relação com o IPM, tal como previsto no desenho do Programa. A própria Estrutura Analítica do Programa<sup>27</sup> (Figura 1), ou seja, o desenho gráfico do Programa reflete tal situação, uma vez que a mesma só foi desenhada no nível de projetos e não explicita de fato as ações que deverão ser desenvolvidas no âmbito do Programa.

Por meio das entrevistas, foi possível perceber que tal situação reflete diretamente na visão dos envolvidos acerca do objetivo do Programa. Assim, embora a maior parte dos atores expresse

---

<sup>27</sup> De acordo com a 5ª edição do guia *Project Management Body of Knowledge*, também conhecido como PMBOK, a Estrutura Analítica do Projeto (EAP) é a lista detalhada dos produtos a serem entregues pelo projeto e das atividades que necessitam ser executadas para criar este produto ou serviço. A EAP coloca-se como uma estrutura em árvore, organizada de forma hierárquica. Nas camadas superiores estão representadas atividades globais e nos níveis inferiores as atividades específicas do trabalho a ser realizado. Desta forma, por meio desta estrutura é possível verificar qual é o escopo do projeto, seus responsáveis e suas principais entregas.

tal objetivo de forma semelhante, eles não conseguem fazer a correspondência entre este objetivo e as ações que realizam, o que torna evidente que este objetivo ainda é muito abstrato e, desta forma, torna-se difícil, induzir o compartilhamento do mesmo, bem como operacionalizá-lo em termos das ações e metas, por meio do planejamento.

Tal compreensão dos objetivos do Programa ainda é menor no nível técnico. Uma das técnicas estaduais envolvidas na execução de um dos projetos do Programa evidencia que o objetivo do Programa não é claro para todos os envolvidos e que estes se apropriam mais dos objetivos específicos dos projetos e/ ou ações que eles executam diretamente. De acordo com a entrevistada, desta forma, “o objetivo maior ele fica meio esquecido mesmo”. (Técnica Estadual, Programa Travessia). No mesmo sentido, outra técnica estadual entrevistada ressalta, também, acerca do objetivo do Programa, que o:

(...) objetivo não é claro pra mim, portanto imagino que não seja para outras pessoas. O fato de que muitos envolvidos não participam do planejamento do Programa como um todo e a forma como são repassadas as orientações quanto à execução não favorece um entendimento adequado às equipes. (Técnico Estadual, Programa Travessia)

Tal forma de operacionalização deste objetivo se mostrou ainda mais crítica no âmbito municipal, uma vez que para além da incompreensão por parte destes atores dos objetivos do Programa, um dos entrevistados evidencia, também, que algumas das ações propostas pelo Programa são inviáveis ao município, dado as características inerentes ao mesmo. Nas palavras do entrevistado:

Não é muito claro [o objetivo do Programa], no nosso caso o que mais ajuda é a presença do Banco Travessia. Como o município é muito pequeno e sem muitas perspectivas de desenvolvimento pessoal, algumas ações do Travessia se tornam inviáveis. (Gestor Municipal, Programa Travessia)

Tal cenário reflete claramente o aspecto do alto nível de ambiguidade de alguns Programas explicitado no Modelo de Matland (1995), como demonstrado neste trabalho. Pode se perceber também que, para além da complexidade inerente do objetivo do Programa, a forma com que tal objetivo foi operacionalizado em ações não foi adequado tanto para promover o compartilhamento deste objetivo, quanto para aperfeiçoá-lo e promover ações mais integradas entre os diversos órgãos envolvidos, uma vez que não houve envolvimento tanto do nível técnico estadual, quanto do nível gestor e técnico municipal.

Em suma, o que se pode perceber é que no âmbito do Programa Travessia a definição dos objetivos se deu de forma claramente *top-down*, ou seja, pela tomada de decisões exclusiva dos agentes que constituem do “centro de decisões”, ligado à esfera política. Tal definição trouxe

como consequências a dificuldade de compartilhamento destes objetivos pelos implementadores do Programa. Ademais, dada à interrelação entre formulação e implementação, o compartilhamento destes objetivos foi agravado pela definição pouco clara destes objetivos, como demonstrado. Assim, dada à complexidade dos objetivos do Programa e a forma com que tais objetivos foram operacionalizados, há uma dificuldade clara em promover a vinculação dos objetivos dos diversos projetos e ações promovidos no âmbito do mesmo e o objetivo geral do Programa. Isso se coloca como um dos fatores que explica tanto o não compartilhamento destes objetivos pelos atores envolvidos quanto o planejamento realizado de maneira setorializada e a não integração das diversas ações desenvolvidas no âmbito do Programa.

Diferente do Programa Travessia, no PECNE não se pode observar o mesmo nível de complexidade no que se refere ao seu objetivo e, por consequência à sua operacionalização. Um primeiro ponto a se destacar acerca do objetivo do PECNE é que o mesmo possui um marco normativo muito relevante e reconhecido que precede ao próprio desenho do Programa e que já define papéis e responsabilidades para os vários órgãos envolvidos na execução do mesmo. Pode-se dizer, assim, que o arcabouço legal no qual o PECNE ancora-se já prevê a atuação intersetorial como estratégia para a obtenção dos resultados pretendidos. Desta forma, tal Programa coloca-se como uma estratégia intrinsecamente intersetorial, na qual os setores são capazes de reconhecer seus papéis e a relação de dependência mútua para obtenção de um resultado comum a todos os envolvidos.

Desta forma, no objetivo já se percebe claramente o lócus do Programa— as escolas estaduais – bem como as suas dimensões de atuação são claramente definidas em seu objetivo: 1) garantir o direito humano à alimentação saudável, adequada e Solidária para os alunos das escolas públicas estaduais- nutrir; 2) fortalecendo a agricultura familiar- cultivar; e 3) promovendo a educação alimentar e nutricional- educar.

A cadeia de ações que compõem o desenho do programa é, assim, muito objetiva e de certa maneira lógica, uma vez que se baseia no ciclo de produção, comercialização e consumo dos alimentos da agricultura familiar. Tal fator pode ser um elemento favorável ao compartilhamento dos objetivos do Programa pelos atores envolvidos na execução do mesmo, em especial no âmbito local.

Tal clareza também é refletida na estrutura analítica de projeto (Anexo I) que para além de apresentar os projetos e processos estratégicos que constituem do Programa, como o observado

no Travessia, apresenta também os subprojetos e subprocessos que os compõem oferecendo um desenho mais claro dos produtos e serviços que se pretende com o PECNE, bem como dos responsáveis pelos mesmos.

Para além do marco normativo, o que se pode observar é que este maior grau de compartilhamento dos objetivos do PECNE é fruto de uma construção conjunta ao longo do desenho e da própria implementação do Programa, que não envolveu apenas os “centros de decisões”, mas sim toda cadeia de implementadores. Desta forma, diferente do Travessia, houve a preocupação de criar mecanismos formais e informais de disseminação destes objetivos em diversos níveis de implementação do Programa.

Um primeiro aspecto, neste sentido, foi envolver atores do nível técnico central das diversas secretarias envolvidas na construção deste objetivo e do desenho do Programa. Desta forma, embora o nível de conhecimento acerca de toda cadeia de ações possa ser menor no nível técnico, em termos de detalhes, pode-se observar, contudo que há o compartilhamento destas informações entre estes atores. Diferente do que foi observado no Programa Travessia, assim, grande parte da rede de atores que constitui o PECNE, no âmbito central, possui clareza quanto ao objetivo do Programa e às ações desenvolvidas pelo mesmo.

No nível local pode-se perceber também que, embora os atores não tenham participado desta construção, há o compartilhamento dos objetivos do Programa por meio do Comitê Gestor Local. Tal compartilhamento foi facilitado, principalmente, pelo conhecimento prévio da base normativa ao qual o Programa visa atender, bem como da garantia pela Coordenação Central do Programa do acesso aos atores locais de informações sobre os aspectos metodologia de sua implementação e das ações a serem implementadas, bem como da garantia da participação destes atores no planejamento com vistas ao aprimoramento do Programa.

Foi possível perceber que, o PECNE possuiu um objetivo mais preciso e operacionalizável do que o verificado no Travessia. Tal fato se deu, principalmente, por tal Programa ter uma base normativa que já definia alguns papéis e atribuições. Ademais, tal objetivo foi fruto de uma construção conjunta que envolveu um grande e diversificado número de atores. Desta forma, diferente do observado no Programa Travessia, a maior clareza e uma maior apropriação pelos atores do que se pretende com o Programa como um todo facilitou o compartilhamento dos seus objetivos pelos atores envolvidos em sua implementação, a integração das ações no momento do planejamento e permitiu a construção e formalização de

procedimentos comuns. Tais aspectos podem ser entendidos como importantes mecanismos que fomentam a lógica intersetorial do Programa.

#### **6.4. Atores e o Reconhecimento Mútuo entre eles**

A rede de atores, como os mesmos se interagem e porque se interagem coloca-se como um importante fator explicativo do alcance da ação intersetorial, uma vez que o trabalho integrado é, também, uma construção que se baseia nas relações construídas com todos os envolvidos, ou seja, ultrapassa o simples fato de se definir certos arranjos institucionais. Desta forma, o comportamento colaborativo e cooperativo necessário à ação intersetorial, depende, em grande medida, da quantidade de atores envolvidos, ou seja, dos centros de decisões existentes, de quem são estes atores e quais são as diferenças de poder entre eles e do o padrão de relação estabelecido entre os mesmos.

Como já foi demonstrado o Travessia surgiu de uma necessidade do governo de Minas em propor uma intervenção para reduzir o quadro de pobreza verificado no Estado. Tal intervenção pautou-se na necessidade de adotar uma visão multidimensional da pobreza e que, por este motivo, tal atuação deveria ser um esforço conjunto de vários órgãos e entidades estaduais. No entanto, esta atuação conjunta não foi baseada em uma decisão fruto de um diálogo e do consenso entre os envolvidos, nem ao menos de um marco lógico que pautasse a atuação do Programa, tal como já demonstrado. A ação intersetorial proposta pelo Programa Travessia não se deu, desta forma, a partir do reconhecimento mútuo da necessidade de uma atuação conjunta pelos setores envolvidos e sim como forma de concretizar uma estratégia lançada pelo governo de Minas Gerais, ou seja, foi decorrente de uma decisão *top-down*.

Foi possível perceber que, a falta deste reconhecimento mútuo inicial impactou de forma negativa a integração das ações propostas pelos órgãos envolvidos. Como a adoção desta perspectiva não foi desenvolvida de forma conjunta entre os atores envolvidos no Programa, não foi possível estabelecer mecanismos iniciais que garantissem o compartilhamento de objetivos, bem como que fomentassem a construção integrada e articulada dos Projetos que passaram a compor o Programa e de outros mecanismos de operacionalização da estratégia intersetorial.

Como já mencionado, após a sua reestruturação, o Programa Travessia passou a ser composto tanto por projetos que possuem vinculação orçamentária quanto por ações extra-orçamentárias, denominadas como “ações articuladas”. Os seis projetos que possuem vinculação orçamentária são executados por quatro secretarias diferentes, sendo que três deles são executados diretamente pela SEDESE – Secretaria esta que possui também a responsabilidade de gerenciar o Programa. As demais ações articuladas são executadas pelos outros 10 (dez) órgãos/entidades finalísticas que compõem o Comitê do Programa Travessia. Sendo assim, para além do grande número de atores envolvidos na execução das ações do Programa, há uma diferenciação entre estes atores: os que possuem ações com vinculação orçamentária e os que não possuem.

A definição de quais seriam os projetos que comporiam o Programa foi uma decisão da SEPLAG e da AAPPs, utilizando para tal o histórico de execução do Travessia, ou seja, as ações que julgaram ser de maior relevância para o Programa foram elevadas ao *status* de projetos que comporiam o Programa com uma vinculação orçamentária. Tal diferenciação gerou uma percepção diferenciada de poder entre os atores no âmbito do Programa, o que não favorece a cooperação entre os mesmos e, também dificulta sobremaneira a coordenação do Programa, aspectos estes que não fomentam a ação intersetorial.

Ademais, como se criou esta separação entre ações orçamentárias e ações articuladas, a forma de planejamento também se deu de forma diferenciada, o que dificulta ainda mais algum tipo de planejamento conjunto e integrado. Os projetos que possuem vinculação orçamentária, no momento do planejamento, são acompanhados diretamente pela gerência do Programa. Desta forma, embora tal planejamento não seja realizado de forma conjunta há pelo menos o acompanhamento deste pela gerência do Programa. Já as “ações articuladas”, por não possuírem tal vinculação, não contam com este acompanhamento.

Este tipo de construção afetou diretamente, também, o padrão de relação estabelecido entre os atores. Mesmo existindo instâncias de gestão conjuntas, observa-se que a frequência da relação de todos envolvidos é baixa, uma vez que se restringem basicamente a estes espaços. No cotidiano, via de regra, percebe-se que há uma relação bilateral entre gerência do Programa e gerentes dos projetos e ações que o compõem, ou seja, não há uma construção reticular das relações como é o ideal quando se pensa na atuação intersetorial. Tal padrão somente é diferenciado na SEDESE. Como os projetos executados por esta Secretaria estão lotados em uma mesma Subsecretaria, que também é responsável por gerenciar o Programa, foi possível a

construção de um padrão de relação mais reticular entre eles, o que explica uma maior comunicação, compartilhamento de recursos e de informações entre eles.

A já mencionada disparidade de número de projetos que a SEDESE executa, em relação às demais Secretarias, bem como ao diferente padrão de relação estabelecido entre os atores desta Secretaria, gera um maior grau de priorização do Programa pela SEDESE, o que faz com que muitas vezes o Programa seja mencionado somente pelas ações executadas pelos projetos desenvolvidos no âmbito da Secretaria. No entanto, esta vinculação do Programa a este órgão setorial gera um círculo vicioso em relação a esta diferenciação em termos de priorização, o que é desfavorável à indução de uma postura mais cooperativa entre os atores que o compõe e, conseqüentemente à coordenação do Programa.

Um fator importante para contrabalancear estas diferenças em termos de priorização é a existência do que Cunill (2005) denomina de “agente catalítico”, ou seja, um ator – órgão ou figuras políticas de alta relevância ou poder - com legitimidade ou autoridade suficiente para convocar todos os atores pertinentes, ou seja, para coordenar a interação entre estes atores.

O que se pode observar no Programa Travessia é que o mesmo contou, entre os anos de 2008 a 2010, com a figura do Vice- Governador para que as suas ações ocorressem de forma mais articulada e coordenada. Pode-se perceber que a ele foi atribuída muitas vezes a função de garantir a participação massiva dos órgãos e entidades estaduais na execução do mesmo. (Barbosa, 2009; Sandim, 2011) A partir de 2011, este papel foi designado, pelo próprio governador, ao Assessor-Chefe da AAPPs. Sendo assim, a partir de 2011, coube ao Governador apenas a participação dos momentos políticos – lançamento do Programa nos novos municípios e assinatura de instrumentos jurídicos para repasse de recursos.

Foi possível perceber que os entrevistados consideram tal Assessoria como um importante instrumento para a coordenação e execução do Programa. No entanto, mesmo com a existência deste ator não se percebeu a desvinculação do Programa ao órgão setorial que o gerencia. Ademais, um dos atores entrevistados ressaltou que a interveniência da mesma é algo restritivo à execução Programa, uma vez que, na sua avaliação, o Programa já conta com um grande número de atores que possuem capacidade decisória no governo e que não há uma definição muito clara dos papéis o que acaba muitas vezes gerando sobreposição de decisões, e por conseqüência conflitos. De acordo com o entrevistado, esta falta de clareza e de definição de papéis coloca-se como um dos principais aspectos dificultadores da execução do Programa:

Tem-se uma série de atores com uma alta capacidade de decisão e se existe conflito, existe entre eles. Isso pode afetar a concepção intersetorial do programa, uma vez que se estas pessoas que tomam decisão, do ponto de vista prático, não incorporaram esta lógica intersetorial, da mesma forma que o nível técnico também não, aí dificulta sem dúvida nenhuma. (Parceiro, Programa Travessia)

Essa pouca apropriação da ação intersetorial no nível técnico também é fruto desta falta de construção de um padrão de relações reticular. Como demonstrado, a maior parte das ações planejadas pouco envolve ou não envolve a participação de todos os envolvidos na sua execução, tanto no âmbito dos Projetos e menos ainda no âmbito do Programa. Tal fato coloca-se como um dos fatores da pouca apropriação do Programa pelo nível técnico e municipal. Tal compartilhamento, quando ocorre, se dá de maneira informal, pela existência de algum tipo de relação interpessoal estabelecida ou pré-existente entre os atores envolvidos na execução do Travessia. De acordo com uma das técnicas de um dos projetos do Programa:

(...) eu não participava do planejamento e definição dessas metas e sabia em pequena medida quais eram, por que algumas vezes por curiosidade eu procurava. (Técnica Estadual de Projeto, Programa Travessia)

Para além da pouca apropriação do Programa no nível técnico e municipal, esta falta de compartilhamento no momento do planejamento também é prejudicial para a potencial integração das ações desenvolvidas. Ou seja, a não construção de um padrão reticular de interação dos atores coloca-se como um fator explicativo para o não compartilhamento de objetivos, planejamento, ações, recursos, procedimentos e fluxos de trabalho e informações necessárias à operacionalização da estratégia intersetorial.

Como já evidenciado, comparado ao Travessia, o PECNE possui um número menor de projetos vinculados orçamentariamente e não possui ações extra-orçamentárias, o que reduz o número de atores envolvidos na ação intersetorial. A definição de quais setores comporiam o Programa também não foi uma decisão *top-down*, como observado no Travessia. O problema a ser enfrentado pelo PECNE já tinha as suas bases muito bem definidas, em termos de atores a serem envolvidos e seus papéis.

Ademais, no âmbito estadual, pode-se apontar outro fator relevante que contribuiu para que todo processo fosse realizado desde o princípio de forma conjunta e compartilhada, qual seja: o fato dos participantes do Programa já possuírem um histórico de atuação na perspectiva da segurança alimentar, pois, em sua maioria, eram as mesmas pessoas que participavam do Conse-

MG, ou seja, eram atores já engajados no tema, o que facilitou a discussão sobre os objetivos do Programa e das ações que o comporiam.

Foi possível observar também que todos os setores potencialmente envolvidos foram convocados a discutir conjuntamente o desenho do Programa. A coordenação de todo este processo foi mediada pela gerente do Programa, que como já foi evidenciado, é desvinculada dos órgãos executores, o que também facilitou uma percepção de poder mais igualitária entre os mesmos.

Uma das gerentes de projeto entrevistadas evidencia que, esta construção conjunta do próprio desenho do Programa também contribuiu para a inexistência de graus diferenciados na percepção de priorização entre os projetos, uma vez que tal desenho define bem o papel de cada um dos envolvidos e a relevância do trabalho conjunto e articulado para o alcance dos resultados do PECNE. Um dos gerentes de subprojetos também enfatiza que o grande mérito do Programa é fortalecer e efetivar as relações que deveriam existir naturalmente. De acordo com tal gerente:

Esse programa... Na realidade, ele não inventa a roda, mas ele vem trazendo maior articulação e recursos. Então, como eu trabalho na área de comercialização da agricultura familiar e o PNAE, hoje, é um dos principais programas de comercialização que a agricultura familiar tem disponível como uma oportunidade de mercado (...) (Gerente de Subprojeto, PECNE)

Diferente do que ocorre no Programa Travessia a interação entre os atores envolvidos no Programa, tanto no âmbito estadual quanto local se dá de forma bastante intensa. Pode-se dizer também que este padrão se aproxima ao reticular. Percebe-se, assim, que há um diálogo constante entre os atores, o que contribui para uma maior integração das ações do Programa. De acordo com a gerente de um dos projetos que compõem o Programa:

A gente tá sempre em contato, um gerente com o outro (...) Como eu falei, as ações são compartilhadas, então a gente precisa desse diálogo e assim, tá sendo muito bom, temos uma resposta muito rápida das questões. (...) não precisa tanta burocracia, você telefona, você passa um e-mail e a gerente lá dá um retorno. (Gerente de Projeto, PECNE)

Pode-se perceber, assim, que o aspecto relacional no PECNE, coloca-se mais proeminente no que observado no Programa Travessia, uma vez que a relação de dependência entre os órgãos e as ações desenvolvidas no Cultivar, Nutrir e Educar é maior e, por este, motivo os atores envolvidos na execução do Programa precisam se relacionar de forma mais frequente e intensa. Deve-se ressaltar que este padrão de interação entre os atores gera um círculo virtuoso, ou seja,

favorável a ação intersetorial, uma vez que quanto mais eles se relacionam, maior é a probabilidade das ações se tornarem mais integradas.

Ainda sobre a importância do aspecto relacional para a execução do Programa, uma das gerentes de Projeto evidencia que as relações pessoais construídas ao longo da formulação e execução do Programa foram muito importantes para reduzir as resistências dos envolvidos em executar as atividades que lhe foram atribuídas. No entanto, tal gerente evidencia que, por ter sido construída nesta base relacional, a possível mudança de gerentes pode afetar a execução do Programa. Nas palavras desta gerente:

Hoje está sendo essa facilidade pela relação pessoal, então eu não sei, se mudar, se houver mudança de gerências, se vai continuar. Se isso já tá em um processo ou se está na questão de relações pessoais. (Gerente de Projeto, PECNE)

Desta forma, a ação intersetorial é facilitada no Programa por este aspecto relacional, construído ao longo de seu desenho e de sua execução e pela relação de dependência explícita que é reconhecida pelos participantes. Acerca deste último aspecto, uma das gerentes de subprojetos ressalta que, embora não exista um grau de diferenciação entre os projetos que compõem o Programa, ela percebe que a Secretaria de Educação e a Secretaria de Abastecimento, Agricultura e Pecuária reconhecem o seu papel com mais facilidade que a Secretaria de Saúde, no âmbito do Programa:

(...) O que eu percebo é que, pela facilidade de se ver dentro do Programa, eu acho que a educação e agricultura se vêem com mais facilidade dentro desse programa. Porque a agricultura produz, a educação compra e faz o alimento e põe na boca da criança. A saúde, a forma como ela se insere nesse contexto de alimento e de agricultura (...) Então eu vejo que a saúde tem assim tão claro a amplitude da ação dela dentro do Programa...(Gerente de Subprojeto, PECNE)

Este bom relacionamento entre os envolvidos na execução do Programa e a priorização da execução do Programa no âmbito das diversas Secretarias envolvidas também é garantido pela interveniência de um “agente catalítico”. Diferente do Programa Travessia observou-se que é um membro da sociedade civil, com reconhecida expressão política, que se coloca em defesa do PECNE, qual seja: o presidente do Consea- MG. De acordo com uma das gerentes de subprojeto, fica a cargo desta figura realizar todo processo de sensibilização, tanto em âmbito estadual quanto local, para viabilização do Programa. Nas palavras da entrevistada:

Nós temos aí uma figura emblemática aí dentro desse programa, que é Dom Mauro Morelli, que tem uma ação muito importante: que é realmente fazer essa... Apoiar a

coordenação e alimentar essa coordenação com esses ideais. E ele faz mais do que isso, porque ele vai direto no governador e conversa sobre o programa. Então, o que o governador conhece do programa é através da fala do Dom Mauro Morelli. (Gerente de Subprojeto, PECNE)

Por meio da análise dos documentos internos do Programa e das Atas das Reuniões Ordinárias do CTSANS, foi possível perceber que tal ator político se esforça, continuamente, para garantir a manutenção da questão da segurança alimentar na agenda do governo e que defende a importância do Programa como o principal componente desta política.

Por meio das entrevistas foi possível perceber também que, diferente do que ocorre no Programa Travessia, o padrão de relação reticular também se abrange ao nível técnico, o que contribui, sobremaneira, para que a ação intersetorial não se perca no momento da execução. Deve-se evidenciar, contudo, que dado à intensidade e à frequência com que as relações são estabelecidas no âmbito do Programa, que a manutenção deste alinhamento em termos informacionais se faz de extrema relevância para não acarretar problemas de execução das ações desenvolvidas. De acordo com um dos entrevistados a alteração da composição do quadro técnico de uma Secretaria pode acarretar problemas deste gênero. O entrevistado, a este respeito, ressalta:

A resistência maior é... de técnicos novos porque tem uma rotatividade, principalmente, no caso da Secretaria de Saúde, teve uma rotatividade muito grande dos gerentes, gestores, dos técnicos que trabalham. (Gerente de Subprojeto, PECNE)

No âmbito local, a facilidade em se estabelecer um padrão de interação mais reticular também foi favorecida pela relação de vínculo empregatício dos atores envolvidos qual seja: a maior parte dos envolvidos são servidores ou empregados públicos estaduais, o que oferece um maior grau de ingerência pela Coordenação do Programa.

No entanto, o equívoco por parte dos envolvidos, de que a execução do Programa é uma responsabilidade exclusiva da EMATER colocou-se, segundo o Coordenador do Comitê Gestor Local, como um aspecto limitador no que se refere a uma maior interação entre os atores, no âmbito local com a Coordenação Central do Programa. Uma vez que o técnico da EMATER acumula as responsabilidades de execução das ações desta entidade, no âmbito do Programa, e as funções de coordenador do Comitê no município de Ninheira, tal vinculação é reforçada por ser este ator quem convoca para as reuniões e provoca as discussões, sendo assim, transferida a ele também a interlocução com maior frequência com a coordenação estadual do Programa.

O que se pode observar é que o PECNE possui um menor número de atores e envolvidos e, por este motivo, um menor número de centros de decisão. Ademais as relações entre os

envolvidos é mais frequentes e intensas ao observado no Travessia, sendo que o tipo de relação estabelecida entre estes atores se aproxima ao reticular, em contraposição às relações bilaterais observadas, em sua maioria, no Programa Travessia. Tal fato justifica-se pelo reconhecimento mútuo entre os atores do PECNE e a maior relação de dependência entre as ações desenvolvidas. Tais fatores se colocam como elementos explicativos importantes para constatações, tais como: o objetivo do PECNE ser compartilhado entre os diversos atores envolvidos na execução; as ações propostas pelo mesmo terem sido pensadas de forma atrelada a este objetivo, embora o planejamento tenha sido setorizado; e, existir compartilhamento de informações, procedimentos e fluxos de trabalho entre as secretarias executoras.

#### **6.5. A adesão à estratégia das áreas de políticas públicas com contextos técnicos mais consolidados e institucionalizados**

Tanto o PECNE quanto o Travessia englobam em seu espoco áreas de políticas públicas reconhecidas por terem contextos técnicos e institucionais mais bem consolidados- Secretaria de Saúde e de Educação. Desta forma, pode-se esperar que comportamentos diferenciados destes setores, no que se refere à adesão a estratégia intersetorial propostas pelos Programas, poderá se colocar como um dos fatores explicativos que afetam o grau e a intensidade de efetivação da mesma. Parte-se do pressuposto que só haverá um comportamento colaborativo se tais setores reconhecerem os benefícios mútuos em participarem da estratégia e se não houver sobreposição entre os objetivos dos Programas e os objetivos institucionais destas Secretarias.

No Travessia participam tem termos de projetos a SEDESE, a SETE, a SEE e SES. Foi possível observar que há um tratamento diferenciado da SEDESE e da SETE, no que se refere à execução do Programa. Como a SEDESE é responsável pela coordenação do Programa é natural que haja priorização do mesmo no âmbito das atribuições desta Secretaria. A SETE, por sua vez, era uma subsecretaria da SEDESE até 2010 e possuía, desde a criação do Travessia, uma ampla participação no mesmo por meio do projeto “Usina do Trabalho”, uma das ações que hoje compõem o Projeto Travessia Renda. Nas demais Secretarias, o que foi possível observar é que apenas algumas ações bem específicas são executadas no âmbito do Travessia. Nas palavras da gerente do Programa:

Aqui na SEDESE a gente coordena o Programa, quer dizer a gente conta com uma estrutura específica para o Programa, nas outras Secretarias eu carimbo uma ação dentro de uma estrutura que está voltada para outras coisas dentro da Secretaria. (...) (Gerente do Programa Travessia)

Desta forma, este se coloca como um primeiro aspecto que torna a priorização do Programa pelas secretarias executoras diferenciado. Ainda de acordo com a gerente do Programa, apesar de o Governador determinar a priorização no âmbito das Secretarias, deve-se lembrar que as mesmas possuem as suas missões específicas, as suas próprias prioridades políticas e a sua rotina de trabalho. Nas palavras desta gerente:

Você pega a Educação, por exemplo, a educação ela tem um mundo de frentes de trabalho. Por exemplo, você pega a SEE em um ano que ela enfrenta uma greve, aí, assim, com todo o respeito ao Programa, ela não há de ter a prioridade com o Programa neste momento. (Gerente do Programa Travessia)

O que se pode perceber é que certos arranjos institucionais criados pelo Programa, tais como: o apoio declarado do governador, a estruturação de um Comitê específico do Programa, a vinculação orçamentária, o acompanhamento específico promovido pela SCGERAES, a pactuação de ações no Acordo de Resultado, faz com que o Programa se mantenha nas agendas destas Secretarias. Contudo, tais elementos não garantem a sua priorização no âmbito das atribuições das mesmas, em especial nas pautas do Travessia Saúde e do Travessia Educação, o que se coloca como elemento dificultador da estratégia intersetorial, uma vez que tais setores estarão menos aptos a compartilharem objetivos, planejamento, ações, recursos e procedimentos e fluxos de trabalhos necessários a efetivação da ação intersetorial .

Uma primeira constatação neste sentido é que, estas Secretarias tiveram uma menor propensão a definir ações mais aderentes aos objetivos do Programa, ou seja, o escopo de atuação destes Projetos – Travessia Saúde e Travessia Educação - foram os menos aptos a atenderem às necessidades do Programa. Desta forma, há de se supor que tais escopos foram definidos de forma a atender mais à conveniência destas Secretarias. De acordo com um dos parceiros do Programa:

A pauta da educação não passa pelo Travessia, definitivamente. Tem outras questões muito mais importantes, que dão uma projeção muito maior para área de educação, da mesma forma na área de saúde. Inclusive estas duas políticas são muito bem estruturadas e tem um *modus operandi* bem próprio e talvez aí o Travessia seja só mais uma questão. (Parceiro Estadual, Programa Travessia)

Cabe ressaltar que, estes setores não se mostraram resistentes em executar àquilo o que foi planejado, fato é que não houve nenhum problema em termos de execução das ações pactuadas. De acordo com o Assessor-Chefe da AAPPS, não há uma resistência, do ponto de vista decisório e consciente, dos órgãos que compõem o Programa em executar o que lhe cabe e sim uma dificuldade em se desatrelar de suas rotinas diárias. De acordo com ele, o que se observa é uma inércia, no sentido “de que é mais fácil continuar fazendo do jeito que eu já estava fazendo do que eu tentar mudar a minha prática” (Assessor-Chefe, Assessoria de Articulação, Parcerias e Participação Social).

Em especial no que se refere à Secretaria de Estado de Educação a pauta definida de atuação – melhoria da estrutura física das escolas e qualificação dos gestores – ainda está muito distante do que se pretende com o Programa neste eixo – ações de elevação da escolaridade, em especial no que se refere aos anos iniciais.

Embora, a Secretária-Adjunta de Educação ressalte, que a Secretária de Estado de Educação, determinou que todas as equipes da SEE concentrem esforços e busquem intensificar ações nos municípios do Travessia, (11ª Ata da Reunião de Comitê de Acompanhamento do Programa Travessia) tal atuação não significou a incorporação de novas ações com vistas a atender o objetivo do Programa e sim intensificar as ações que já são executadas no âmbito desta Secretaria nos municípios atendidos pelo Programa, ou seja, de intensificar as ações que esta Secretaria considera conveniente executar.

O que se pode observar, assim, é que, no que se refere à elevação da escolaridade nos anos iniciais, dado a ausência de ações no âmbito do Travessia Educação, ações de outros órgãos, tais como Idene e SETE com este objetivo foram incorporadas ao Programa. Junto a SEE conseguiu-se apenas a articulação junto ao Projeto Professor da Família – ação de potencialização de ações de elevação de escolaridade no ensino médio - e iniciar uma discussão acerca da incorporação de ações da Educação de Jovens e Adultos nos municípios atendidos pelo Programa.

No que se refere à Secretaria de Estado de Saúde, embora o escopo do Projeto Travessia Saúde não estivesse, em um primeiro momento, adequado ao que se pretendia com o Programa – redução da desnutrição e da mortalidade infantil - percebeu-se uma abertura maior em alterá-lo.

De acordo com a gerente do Projeto Travessia Saúde, ao longo da execução do projeto, se conseguiu obter uma maior visibilidade para o mesmo no âmbito da SES. Tal fato pode ser demonstrado pela duplicação do valor do repasse aos municípios referente ao “Saúde em Casa”-

ação de prevenção que possui relação direta aos indicadores de mortalidade infantil e desnutrição. Desta forma, segundo a gerente, há um envolvimento maior da SES, uma maior valorização e um reconhecimento de que estes municípios precisam de um olhar diferenciado. Deve-se evidenciar, contudo, que tal alteração também convergiu com um objetivo institucional a ser alcançado pela Secretaria de Estado de Saúde, qual seja: alcançar uma das metas dos Objetivos do Milênio de redução da mortalidade infantil.

No PECNE, observou-se um comportamento diferenciado no que se refere às Secretarias de Estado de Saúde e de Educação. Um primeiro aspecto desta diferenciação já evidenciado é que os papéis destas Secretarias foram muito bem definidos e aderentes ao que se pretendia com o Programa.

Ademais, percebe-se por meio das posições dos dirigentes máximos destas Secretarias, o entendimento de que nestas duas políticas não é possível trabalhar com recortes, tal como propõe o Programa, dado o caráter universal das mesmas. Desta forma, as ações previstas, por estas Secretarias, a serem realizadas no âmbito do Programa, seriam, de acordo com seus dirigentes, replicadas a todos os municípios mineiros, priorizando o início nos municípios selecionados pelo PECNE, o que demonstra que estas pastas consideram relevante o que está sendo desenvolvido no âmbito do Programa para os seus objetivos setoriais. Tal posição pode ser mais bem ilustrada por meio da Ata da 4ª Reunião Ordinária do CTSANS:

Ana Lúcia Gazzola explana sobre o número de escolas, alunos e servidores que estão sob sua responsabilidade e que na educação não é possível trabalhar com recortes, e sim com a visão da rede como um todo. Informa que irá investir quatro milhões de reais para que as escolas estaduais de todos os 853 municípios passem a contar com balanças antropométricas e alimentares indicadas no Processo Alimentação Escolar, porém, em escala e proporção de atendimento de acordo com a liberação de recursos. Carlos Alberto Gomes se posiciona que a SES preconiza o atendimento universal e aplicará os treinamentos do Projeto Estratégias Nutricionais de Promoção à saúde progressivamente em todos os municípios. (Ata da 4ª Reunião Ordinária do CTSANS, 2011)

Faz-se importante ressaltar, contudo que, tal como no Programa Travessia, para estas Secretarias, o PECNE coloca-se apenas como uma pequena parte das suas atribuições. Desta forma, naturalmente, não se pode esperar o mesmo nível de comprometimento destas Secretarias comparado ao nível da SEAPA, na qual uma das missões é justamente a promoção do fortalecimento da agricultura familiar. Nas palavras de um dos gerentes de Projeto:

Eles têm comprometimento, agora, o nível de comprometimento é diferente e é natural que seja. Porque, por exemplo, compra de alimentos pelas escolas representa 1 a 2% de toda a

compra que a escola faz, colocando aí como compra: reformas, é construção de ginásios, é não sei o quê. Então, no nosso caso o fortalecimento da agricultura familiar é o mote principal do órgão, da Subsecretaria. Nos outros, é parte de um projeto muito maior, entendeu? (Gerente de Projeto, PECNE)

No entanto, embora em termos de volume de compras para as escolas tal ação seja inexpressiva, a Alimentação Escolar se coloca como uma importante, tradicional e reconhecida ação no âmbito das atribuições da Secretaria de Estado de Educação. Ademais, como já evidenciado, havia dificuldades evidentes na realização destas compras, tendo em vistas as determinações do PNAE, ou seja, o PECNE se coloca como uma importante “janela de oportunidade” para a SEE alcançar seus objetivos institucionais no que se refere às determinações do PNAE.

De acordo com a gerente do Processo do Programa de Alimentação Escolar, mesmo este existindo a mais de 50 anos, o Programa trouxe um elemento importante a esta ação, qual seja: a articulação no âmbito local em torno da mesma. Tal articulação não era possível dado à indisponibilidade de mão de obra, pela Secretaria de Estado de Educação, para a melhoria na execução das ações do Programa de Alimentação Escolar. Nas palavras da gerente:

Eu sempre senti falta da articulação lá no município para as ações da alimentação escolar serem aprimoradas, entendeu? E o programa, ele tá trazendo isso. Porque tem a criação do Comitê Gestor Local, então tem vários entes ali trabalhando com esse aprimoramento da alimentação escolar. Então eu acho que a questão está aí, essa articulação que está acontecendo lá em cada município. (Gerente de Processo, PECNE)

Pode-se perceber, também, que o maior estreitamento da relação entre a SEAPA-SEE colocou-se como essencial para a obtenção dos objetivos do Programa, uma vez que a resolução de gargalos na própria execução do Processo de Alimentação Escolar se coloca altamente dependente de ativos informacionais que a SEAPA detém. De forma a ilustrar, a gerente do processo evidencia que:

(...) a escola tem que comprar do agricultor e aí é muita dúvida que tem e, às vezes, eles não concordam com uma legislação, com outra. Ou, às vezes, a escola pergunta pra gente alguma coisa que a gente não sabe. (...) Então, eu acho que com a agricultura é onde a gente tem o maior acesso. E com as vinculadas dela que é a Emater, IMA. (Gerente de Processo, PECNE)

No âmbito local, também se percebe o reconhecimento dos benefícios decorrentes da implementação do Programa. Por meio do diagnóstico da execução do PECNE, realizado pelo Consea - MG pode-se observar que apenas uma das escolas de Ninhera ainda não compra mais de 10% da agricultura familiar e uma delas já compra mais de 50%. Um dos atores entrevistados

evidencia que embora ainda se tenha dificuldades decorrentes do fornecimento pelos agricultores familiares houve um expressivo aumento destas compras, por meio das ações desenvolvidas no âmbito do Programa.

Apesar da Secretaria de Saúde ter atribuições menos relevantes no âmbito do Programa, uma das gerentes de subprojeto entrevistadas ressalta que para a SES é muito importante executar um programa com os objetivos do PECNE, uma vez que a Secretaria reconhece que certos agravos sociais, tais como a desnutrição, só são superados por meio de intervenções de caráter intersetorial. Ademais, de acordo com o Secretário Adjunto de Saúde, o PECNE contribui com o alcance de resultados pretendidos por outros programas já existentes na SES. (Ata da Primeira Reunião Ordinária do CTSANS). Desta forma, embora não ocorra de forma mais intensa, como se percebe na SEE e na SEAPA, a Secretaria de Estado de Saúde reconhece a importância em executar o Programa no âmbito de suas atribuições.

A gerente do Processo de Alimentação Escolar ainda evidencia que a Saúde contribui para a execução de uma atribuição – o acompanhamento nutricional dos alunos - cuja responsabilidade seria da própria Secretaria de Educação e que, por motivos de falta de mão de obra, a Educação não consegue executá-la. Desta forma, neste caso específico, para além de trocas informacionais que são comuns ao longo de todo o processo de execução do Programa, há também um apoio técnico. Nas palavras da gerente de processo:

Um dos subprojetos da Saúde é a chamada nutricional, então... Dentro dessas 800 e poucas escolas, já selecionadas, eles vão chegar na escola e o agente de saúde do município vai fazer essa chamada nutricional (...) Apesar de ser um subprojeto da Saúde, a gente acaba usando a mão de obra deles porque é o nosso aluno que está sendo avaliado, entendeu? (...) a gente teria que fazer isso também, só que a gente não tem pessoal suficiente pra fazer, então acaba que... (Gerente de Processo, PECNE)

Tal ação em específico tem um resultado setorial também muito relevante para a Secretaria de Estado de Saúde, qual seja: a atualização do Sistema de Vigilância Alimentar Nutricional – SISVAN, que antes da execução do Programa estava constantemente com informações desatualizadas.

Pode-se notar que, nos dois Programas houveram comportamentos diferenciados destas duas Secretarias no que se refere à execução dos mesmos. Tal diferenciação justificou-se basicamente pelo reconhecimento do benefício em participar destes Programas para o alcance de seus resultados setoriais. Desta forma, pode-se perceber um comportamento diferenciado, em

especial da Secretaria de Estado de Educação, no que se refere à execução do Travessia e do PECNE. Pode-se dizer que tal diferenciação se motivou, basicamente, pelo auto-interesse, ou seja, pelo reconhecimento desta Secretaria de que a participação do PECNE seria oportuna no alcance de seus objetivos institucionais. Tal comportamento colaborativo, no caso específico PECNE, coloca-se como um aspecto relevante à efetivação da estratégia intersetorial pretendida.

## 7. CONCLUSÃO

O objetivo deste trabalho foi comparar o processo de implementação do Programa Travessia e do Programa Cultivar, Nutrir e Educar, Programas estes que possuem como estratégia de intervenção a adoção de uma perspectiva intersetorial. Para isso buscou-se delinear fatores explicativos que podem influenciar o processo de implementação destes dois Programas, tanto no nível central quanto local.

Dado a complexidade e as diferenças verificadas no desenho destes Programas, optou-se por analisar três grandes processos/ produtos da ação intersetorial que se colocam como indicadores do alcance deste gênero de intervenção, quais sejam: o compartilhamento de objetivos, planejamento e ações; a lógica de alocação orçamentária-financeira; e, o compartilhamento de procedimentos, fluxos de trabalho e informações. Abaixo se encontra uma tentativa de sistematizar algumas das dimensões destes produtos, relevantes à operacionalização da estratégia intersetorial, verificadas por meio da análise destes dois Programas (Quadro 17):

**Quadro 17:** Sistematização dos Produtos, e Grau de Intensidade da Ação Intersetorial

<b>PRODUTOS/ DIMENSÕES</b>	<b>TRAVESSIA</b>	<b>PECNE</b>
Compartilhamento de objetos	BAIXO	ALTO
Planejamento conjunto	BAIXO	MÉDIO
Existência de ações integradas	BAIXO	ALTO
Compartilhamento de Recursos Financeiros	MÉDIO	ALTO
Existência de recursos para gestão da estratégia intersetorial	BAIXO	BAIXO
Compartilhamento de procedimentos e fluxos de trabalho	BAIXO	ALTO
Formalização de procedimentos conjuntos	BAIXO	MÉDIO
Compartilhamento de informações	MÉDIO	ALTO

**Fonte:** Formulação própria

Tendo tal sistematização em vista, pode-se observar que enquanto a efetivação da estratégia intersetorial no Travessia se coloca ainda muito incipiente, no PECNE foi possível perceber que a

mesma ocorreu de forma mais efetiva e intensa, embora tenha pontos que devem ainda ser aperfeiçoados.

Ambos os Programas possuem na sua essência a fundamentação política para a adoção de uma perspectiva intersetorial, qual seja são programas sociais que atuam sobre problemas complexos e reconhecidamente multifacetados, ou seja, que extrapolam a esfera de competência de um único órgão: a pobreza e a segurança alimentar.

Apesar de estes Programas possuírem formalmente um *status* de prioritários, no âmbito do governo de Minas Gerais, uma vez que são Programas Estruturadores deste governo e por estarem ligados de certa maneira organizacionalmente ao Gabinete do Governador, percebeu-se que a prioridade, em termos políticos, do Programa Travessia é maior do que a verificada no PECNE. Tal fato, como aponta a literatura acerca da ação coloca-se importante no que se refere à manutenção do Programa Travessia nas agendas dos órgãos e entidades que o compõe. No entanto, colocou-se como um importante fator para a definição *top-down* dos objetivos do mesmo, o que gerou como consequência o baixo compartilhamento destes objetivos, em especial no nível técnico e local, aspecto este não favorável a ação intersetorial pretendida pelo Programa.

Em contraponto, a baixa prioridade política verificada no PECNE não afetou a ação intersetorial pretendida pelo mesmo, uma vez que, para além do mesmo se ancorar em uma fundamentação legal amplamente reconhecida e anterior ao Programa e que coloca a ação intersetorial como algo intrínseco à segurança alimentar, ou seja, possuir um marco legal bem definido, o mesmo conta com um importante “agente catalítico” e certa priorização no âmbito das atribuições de suas secretarias executoras pelo fato das mesmas reconhecerem os benefícios setoriais da execução das ações no âmbito do Programa.

Nos dois Programas observou-se que não houve alocação do recurso do Programa em um único órgão setorial, ou seja, os recursos foram distribuídos entre as diversas Secretarias executoras. No entanto, no Travessia a alocação de recursos colocou-se menos propensa a ação intersetorial, por dois fatores: 1) nem todas as ações desenvolvidas no âmbito do Programa possui vinculação orçamentária com o mesmo; 2) a alocação de recursos entre os projetos que possuem ação orçamentária não é equânime. Tais fatores geram percepções de priorização diferenciadas entre os atores do Programa o que não contribuiu para o comportamento colaborativo necessário à ação intersetorial.

Como salienta a maior parte da literatura acerca da implementação, as políticas públicas geralmente são fenômenos complexos e, por este motivo, é pouco provável que se consiga identificar objetivos simples nelas. Tal complexidade acarreta problemas no momento da implementação, uma vez que os Programas podem ser debilmente estruturados e, desta forma, definidos de maneira pouco rigorosa, ou até mesmo fazer com que a intervenção não passe de uma política meramente simbólica, ou seja, não conte com um plano de operacionalização da estratégia explícito, o que pode ser um fator que contribui para com que a política não saia do mero campo da retórica. (Subirats, 1994; Meny e Thoenig, 1995; Rua, 1998; Ham e Hill, 2003; Hill, 2006)

Pode-se perceber, assim, que tal situação se dá de forma mais evidente no Programa Travessia que pretende atuar sobre um problema mais complexo que o PECNE, qual seja a superação da pobreza. O menor nível de complexidade e, por consequência o maior grau de clareza dos objetivos do PECNE entre os envolvidos na sua execução, deveu-se a aspectos como: o Programa ter sido desenhado de forma conjunta; ter agregado aspectos já levantados pela sociedade civil; ter sido desenvolvido a partir de uma base normativa de conhecimento prévio por todos que estão envolvidos; a maior parte dos atores que participaram deste desenho já estarem envolvidos na política materializada pelo Programa - a Segurança Alimentar.

Tais aspectos, por sua vez, contribuíram para a criação de um marco conceitual (Müller, 1990, *apud* Subirats e Gomá, 1998) comum entre os atores, o que influencia diretamente os critérios de eleição e na seleção de preferências e a pauta de interação com os demais atores. Desta forma, foi possível perceber que a maior clareza quanto ao objetivo do PECNE facilitou o reconhecimento mútuo entre os órgãos e, por consequência a atuação integrada proposta pelo mesmo. Desta forma, pode-se observar com mais facilidade no PECNE o compartilhamento de objetivos, planejamento e procedimentos e fluxos de trabalho, bem como um maior número de ações efetivamente integradas. Tal grau de clareza e concretude dos objetivos não foi verificado no Programa Travessia, o que justifica as maiores dificuldades verificadas por este programa em termos de operacionalização da estratégia intersetorial.

Assim, tal situação provoca consequências, em termos de adoção de uma estratégia intersetorial, ao longo de toda implementação do Programa. Este baixo grau de clareza e concretude do objetivo do Programa Travessia, devido à complexidade do mesmo, se mostra ainda mais evidente no nível local. Convergindo com Matland (1995), tal situação coloca-se

como um dos fatores que diminuem a probabilidade de que as políticas sejam uniformemente entendidas nos locais de sua implementação, o que pode alterar substantivamente os resultados pretendidos com a intervenção.

Para além do objetivo do PECNE ter sido uma construção conjunta, as ações previstas, em sua maioria, já eram executadas previamente pelos órgãos envolvidos na execução do Programa, ou seja, não visou alterar a ordem institucional vigente, o que por consequência pouco afetou o equilíbrio e a aceitação da ordem institucional posta. Ademais, a maior parte dos setores envolvidos reconheceu nos objetivos do Programa uma forma de alcançar também os seus objetivos institucionais. Tal fato explica, a maior adesão inclusive de áreas de políticas públicas mais consolidadas e institucionalizadas – saúde e educação – das intervenções propostas pelo PECNE, comparado ao Travessia.

Pela análise da implementação dos Programas em questão, pode-se dizer que um dos principais fatores intervenientes na ação intersetorial pretendida pelos mesmos é o arranjo institucional destes Programas. Como evidenciado pela literatura, desenhos institucionais inadequados podem chegar a neutralizar qualquer esforço dirimido e impedir o alcance dos resultados pretendidos, uma vez que preferências e decisões são produtos de instituições. Ademais, o comportamento colaborativo e a fluidez nas relações entre atores podem ser propiciados por meio do desenho de determinados marcos contratuais.

No que se refere ao arranjo institucional dos Programas um primeiro ponto que difere os mesmos é o fato da gerência do PECNE não estar vinculada a um órgão setorial em específico. Tal fato, como foi evidenciado, contribuiu para percepção de uma distribuição mais equilibrada de poder entre os participantes, o que contribui para o comportamento colaborativo entre os atores envolvidos na implementação.

Pode-se observar que nos Programas foram criadas instâncias de gestão compartilhadas que se sobrepuseram à estrutura setorializada de governo. No que se refere ao processo de implantação destas instâncias de coordenação e de gestão compartilhada dos Programas, o que se pode observar é que o PECNE não conta, no nível central, com uma instância de coordenação e de gestão compartilhada, de nível estratégico, exclusiva, tal como a existente no Programa Travessia. No entanto, por meio desta instância há a delegação destas decisões à gerência compartilhada do Programa. Sendo assim, de forma complementar a esta instância de nível estratégico, o que se observa é a realização de reuniões frequentes entre os gerentes dos Projetos

e Subprojetos que compõem o PECNE. Estas reuniões aumentam a interação entre os implementadores do nível central e são relevantes em termos de planejamento, promoção de discussões e tomada de decisões conjuntas, pelos atores envolvidos diretamente com a implementação do mesmo, o que contribui com a efetivação da estratégia intersetorial do Programa.

O Programa Travessia, por sua vez, conta com uma instância de coordenação e gestão compartilhada exclusiva, no âmbito central. No entanto, o que se pode perceber, em termos efetivos é que, embora se verifique, por meio das atas das reuniões deste Comitê, que haja diversos pontos de pauta que envolvem aspectos decisórios, tal instância se coloca apenas como um espaço de validação de decisões tomadas previamente e de forma setorializada entre os órgãos envolvidos e os coordenadores estaduais do Programa, o que não contribui para uma maior interação entre os atores envolvidos e, assim, para a efetivação da estratégia intersetorial.

Para além do Comitê de Acompanhamento, o Travessia também possui no nível central um Subcomitê Técnico, que tem como papel acompanhar a execução do Programa e definir pontos de pautas a serem tratadas pelo Comitê de Acompanhamento. Pela análise, pode-se observar que, em termos efetivos tal instância coloca-se, apenas, como um espaço para compartilhar informações sobre o Programa e para a Coordenação repassar macrodiretrizes no que se refere à execução do mesmo. Desta forma, tal Subcomitê Técnico é um espaço relevante para àqueles parceiros que não integram os projetos estratégicos do Programa, uma vez que permite um momento de maior aproximação com todos envolvidos, no âmbito estadual. No entanto, não se verificou a utilização deste espaço para o planejamento, a discussão e a tomada de decisões conjuntas.

O que se pode perceber é que, tal como no PECNE, os espaços utilizados efetivamente para discutir e planejar ações articuladas no âmbito do Programa não foram previstos no desenho do mesmo, quais sejam: os Comitês Temáticos. Tais espaços foram criados ao longo da execução do Travessia, com vistas à discussão de pautas pontuais do Programa. Pode-se observar que tais espaços foram criados, essencialmente, com vistas a dar mais concretude aos objetivos do Programa de forma a discutir pontos de convergências de algumas ações do Programa, o que explica o fato da integração destas ações ocorrer apenas de forma pontual e ao longo da execução do mesmo.

Desta forma, embora existam estes espaços no nível central, o comportamento colaborativo e a fluidez nas relações entre atores do Programa Travessia foram pouco propiciados devido à inexistência de marcos contratuais que prevejam, com clareza, o papel de cada uma das partes envolvidas e, principalmente como se dará a integração entre os mesmo. Desta forma, a criação de mecanismos que facilitem e fomentem o diálogo, criem consensos, promovam imagens conjuntas, bem como gerem valores e percepções compartilhadas sobre os objetivos do Programa, foi prejudicada. No que se refere ao PECNE, embora não exista uma instância central formalizada de encontro, os mecanismos acima evidenciados se deram por duas outras vias, quais sejam: a existência de um marco legal que estabelecia previamente a relação entre os setores e de um marco procedimental do Programa que definiu os papéis de cada um dos envolvidos.

Diferente do observado no Travessia o PECNE também conta com uma instância local de gestão compartilhada, qual seja o Comitê Gestor Local. O que foi possível perceber é que tal instância se coloca principalmente como um importante espaço de compartilhamento de procedimentos e fluxos de trabalho, bem como de informações do Programa garantindo, assim, o maior entendimento e o envolvimento dos implementadores do nível local do Programa. Ademais, pode-se verificar que tal espaço tornou-se um relevante mecanismo de readequação do planejamento do Programa, por meio da interlocução que possui diretamente com a coordenação central do mesmo. Já no Travessia, a inexistência destas instâncias dificultou a apropriação do Programa por estes atores. Tal aspecto se torna ainda mais proeminente pelo fato de que no Travessia a maior parte das ações desenvolvidas serem executadas diretamente por outro ente federado – o município. Tal fato pode explicar o não compartilhamento de objetivos, planejamento e procedimentos e fluxos de trabalho, bem como informações pelos atores locais do Programa.

Para além do aspecto institucional, deve-se lembrar que a política é composta por uma série de atores que são interdependentes e que a mesma emerge a partir das interações entre eles. No caso específico da implementação de políticas públicas intersetoriais, os aspectos relacionais são ainda mais relevantes, uma vez que os mecanismos de estabelecimento de confiança se dão a partir destas relações e as mesmas são de extrema importância para os processos de negociação, coordenação e cooperação entre os atores.

Pode-se observar que, no PECNE, o aspecto relacional é bastante proeminente, uma vez que um bom relacionamento interpessoal foi construído entre os atores envolvidos no Programa,

dado à necessidade de diálogo constante para a execução das ações desenvolvidas pelos mesmos, uma vez que há uma grande relação de dependência entre estas ações. Tal aspecto relacional foi favorecido tanto pela existência de um menor número de atores envolvidos nesta intervenção, quanto por uma percepção de recursos de poder mais equânime entre tais atores e, principalmente, pelo fato de haver um reconhecimento mútuo da necessidade de uma intervenção conjunta entre os mesmos. Desta forma, o aspecto relacional, neste Programa, coloca-se como um fator mais relevante à viabilidade da intervenção de caráter intersetorial do que o verificado no Travessia.

Em suma, a análise da implementação do Programa Travessia e do PECNE colocou-se como desafiadora, mas também como um importante instrumento que permite a análise exploratória de intervenções de caráter intersetorial, uma vez que se tentou explicitar diferentes elementos que podem influenciar o processo de implementação destas intervenções e alterar o alcance dos resultados pretendidos com as mesmas. A partir da análise desenvolvida neste trabalho, assim, ficou evidente a complexidade inerente ao processo de implementação de políticas públicas interssetoriais e que, fatores como a natureza da política, materializada em seus objetivos, aspectos institucionais/ organizacionais, os atores envolvidos na implementação, bem como a relação entre eles influenciam a implementação de Programas interssetoriais e, no caso específico deste trabalho, justificaram a existência de uma maior efetividade e intensidade da estratégia interssetorial adota pelo PECNE, comparado ao Programa Travessia.

## 7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRETCHE, Marta. Financiamento federal e gestão local de políticas sociais: o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia. *Ciência e Saúde Coletiva*, 331-345, Araraquara SP, 2003.

ARRETCHE, Marta. Descentralização e Integração do Fomento Público Estratégias de Descentralização nas Áreas de Saúde e Educação no Brasil. Centro de Gestão e Estudos Estratégicos; Brasília, 2009.

BARBOSA, Mirella Vasconcelos Ferreira. Implementação de políticas públicas: o “Programa Travessia” sob a ótica da intersetorialidade; Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho; Monografia; 2009.

BARDACH, Eugene *The Implementation Game: What Happens after a Bill Becomes a Law*. Cambridge, Mass.: MIT Press; 1977.

BORZEL, Tanja A. *What’s so special about policy networks? An Exploration of the Concept and its Usefulness in Studying European Governace*. European Integration online Papers; 1997.

BRUGUÉ, Quim. *Tranversalidad em projetos locais: de la teoria a la práctica*. I Congreso Europeo de Proximidad, Participación y Ciudadanía, Vitoria-Gasteiz, 24, 25 y 26 de noviembre, 2009.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. Intersetorialidade como princípio e prática nas políticas públicas: reflexões a partir do tema de enfrentamento da pobreza. Documento apresentado no XX Concurso Del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de La Administración pública. Ensayos Ganadores, 2007.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira; VEIGA, Laura. Desafios, possibilidades e limites de programas locais de combate à pobreza e à exclusão: as iniciativas das cidades de São Paulo e de

Belo Horizonte. Documento presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Santiago, 18 al 21 de octubre de 2005.

CKAGNAZAROFF, Ivan Beck. Gestão Social: uma visão introdutória. In: CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira; COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz (Org.). Gestão Social: O que há de novo?. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2004. v.2. pp. 31-46.

COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz. Política, instituições e estratégia de implementação. Elementos para análise de políticas e projetos sociais. In: CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira; COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz (Org.). *Gestão Social: O que há de novo?*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2004. v.2. pp. 31-46.

CUNILL-GRAU, Nuria. *La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social*. Documento presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Santiago, 18 al 21 de octubre de 2005.

DELEON, Peter. *The historical roots of the Field*. In: MORAN, M; REIN, M; GOODIN, R.E. (Edi). *The Oxford handbook of Public Policy*. Oxford University, Press, 2007.

DYE, T. D. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs. Prentice-Hall, 1972. Cap. 2: Models of politics: some help in thinking about public policy.

ELMORE, R. F. 1985. *Backward mapping: Implementation research and policy decisions*, Political Science Quarterly, 94 (4): 601–16.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Ideias, conhecimento e políticas públicas – Um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. RBCS, V.18, Nº 51, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcso/v18n51/15984.pdf>

FREY, Klaus. Políticas Públicas: Um debate conceitual e reflexos referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Planejamento e Políticas Públicas. Nº 21; 2000.

FUKS, Mário. Definição de Agenda, Debate Público e Problemas Sociais: Uma Perspectiva Argumentativa da Dinâmica do Conflito Social, BIB, 2000

GRINDLE, Merilee; THOMAS, Jonh. *La puesta en practica de la reforma. Ambitos, intereses y recursos*. Banco Interamericano de Desarrollo – Instituto Interamericano para el desarrollo social – INDES; 1991.

HAN, C. HILL, M. *The policy process in the modern capitalist state*. Harvester Wheatsheaf, Londres, 1993, segunda edição.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As Três Versões do Neo-Institucionalismo. Lua Nova nº 58; 2003.

HAY, Colin; RICHARDS, David. *The Tangled Webs of Westminster and Whitehall: The Discourse, Strategy and Practice of Networking Within the British Core Executive*. Public Administration. V.78. Spring. 2000.

HILL, Michael. Implementação: Uma visão geral. Políticas Públicas: Coletânea. v. 2. pp. 61-87 Brasília: ENAP, 2006.

HILL, Michael. HUPE, Peter. *Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice*. City University of Hong Kong, 2002.

HJERN, B. PORTER, D. O. *Implementation Structures: A New Unit for Administrative Analysis*. Organisational Studies, pp. 211–37, 1993.

IMMERGUT, Ellen M. As regras do jogo: A lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia. RBCS, nº 30, 139-165, Fevereiro de. 1996.

IMMERGUT, Ellen M. O Núcleo Teórico do Novo Institucionalismo. Políticas Públicas. Coletânea, Volume 1. Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, 2007.

INOJOSA, Rose Marie. Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersectorialidade. Cadernos Fundação do Desenvolvimento Administrativo - FUNDAP n. 22, 2001, pp. 102-110. Disponível em:

<http://www.fundap.sp.gov.br/publicacoes/cadernos/cad22/dados/Inojosa.pdf>.

JANN, Werner; WEGRICH, Kai. *Theories of Policy Cycle. Handbook of Public Policy Analysis. – Theory, Politics and Methods*. CRC Press. New York. 2007.

KLIJN, Erik-Hans. Redes de políticas públicas: una visión general. 1998. Disponível em: <http://revista-redes.rediris.es/webredes/textos/Complex.pdf>.

KLIJN, Erik-Hans. KOPPENJAN, Joop F. M. *Public Management And Policy Networks - Foundations of a Network Approach to Governance. Public Management*. Vol. 2. Taylor & Francis Ltd, 2000.

LASWELL, H. D. *Politics: Who gets what, when, how*. Cleveland: Meridian Books, 1936/1958.

LIPSKY, Michael. *Street-Level Bureaucracy: The Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York, 1980.

LOTTA, Gabriela Spanghero. Implementação de políticas públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família. Universidade de São Paulo; Tese de doutorado; 2011.

LOPES, Vinícius Baptista Soares. Implementação de políticas públicas no nível subnacional: o Programa de Intervenção Pedagógica em Minas Gerais. Universidade Federal de Minas Gerais; Dissertação de Mestrado; 2012.

MAGALHÃES, Edgar Pontes de. Inclusão social e intersectorialidade: o longo caminho dos princípios às estratégias de ação In: CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira; COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz (Org.). Gestão Social: O que há de novo?. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2004. v.1. pp. 35-44.

MAJONE, Diandomeno e WILDAVSKY, Aaron. *Implementations as evolution*. In: PRESSMAN, Jeffrey L; WILDAVSKY, Aaron. *Implementation*. Berkeley, CA: University of California Press, 1984.

MARCH, James G.; OLSEN; Johan P. *The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life*. The American Political Science Review, Vol. 78, Nº 3, pp. 734-749, 1984.

MARCH, James G.; OLSEN; Johan P. *Elaborating the "New Institutionalism"*. Center for European Studies. Working Paper, Nº.11, March 2005

MATLAND, Richard E. *Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation*. Journal of Public Administration Research and Theory, pp. 145-174, 1995.

MAZMANIAN, D. A.; SABATIER, P. *Effective Policy Implementation*. Lexington, MA: Lexington Books, 1979.

MELO, Marcus André Barreto de; SILVA, Pedro Luiz Barros. O Processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas - UNICAMP. Caderno 48, 200, pp. 1-16.

MENY, Ives y THOENIG, Jean-Claude. *Las políticas públicas*. Versión española a cargo de Francisco Morata. Ariel Ciência Política, 1992.

MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. Intersetorialidade, o desafio atual para políticas sociais. *Pensar BH/ Política Social*, Maio/ Julho, 2002, pp. 10 -13.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) 2007-2023. Belo Horizonte, 2007.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) 2011-2030. Belo Horizonte, 2011.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Plano Plurianual de Ação Governamental 2008 – 2011. Belo Horizonte, 2008.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Plano Plurianual de Ação Governamental 2012 – 2015. Belo Horizonte, 2012.

MORO, Javier y REPETTO, Fabián. *La política como restricción y como oportunidad: alcances y ámbitos de coordinación de la política social*. Documento presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Santiago, 18 al 21 de octubre de 2005.

NOGUEIRA, Roberto Martínez. *Desafíos estratégicos en la implementación de programas sociales*. IN: Entre el diseño y la evaluación. El papel crucial de la implementación de los programas sociales. Banco Interamericano de Desarrollo. p. 1-62 1.ed. Washington, 2007.

OLSON, Mancur. *A Lógica da Ação Coletiva*. São Paulo, Edusp, 1999.

OSTROM, Elinor. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, 1990

O'TOOLE Jr., Laurence J. *Treating Networks Seriously: Practical and Research-Based Agenda en Public Administration*. *Public Administration Review*, Vol. 57. Nº 1. 1997.

PRESSMAN, Jeffrey L.; WILDAVSKY, A. *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland, or why it's amazing that federal programs work at all this being a saga of the economic development administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes*, Berkeley, CA: University of California Press, 1973.

PÜLZL, Helga; TREIB, Oliver. *Implementing Public Policy*. In: *Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods*. CRC Press, London, 2007.

REIS, F. W. *Política e Racionalidade*, *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, 1984.

REPETTO, Fabián. *Los aspectos políticos de la coordinación de programas y/o políticas sociales: sus implicancias para Guatemala*. Documento presentado en el IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Madrid, España, 2 al 5 de noviembre de 2004.

REPETTO, Fabián. *Coordinación de Políticas Sociales: Abordaje Conceptual y Revisión de Experiencias Latinoamericanas*, Buenos Aires, 2009.

RHODES, R. A. W. *Policy network analysis*. In: MORAN, M; REIN, M; GOODIN, R.E. (Edi). *The Oxford handbook of Public Policy*. Oxford University, Press, 2007.

RIBEIRO, Shirley Alexandra Ferreira Ribeiro. Implementação do Programa Fica Vico!: Instituições, atores e contextos. Universidade Federal de Minas Gerais; Dissertação de Mestrado; 2012.

RUA, Maria das Graças. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. INDES, 1997. pp. 22-41. Disponível em: <[www.ufba.br/~paulopen/PoliticPublicasConceitosBasicos.doc](http://www.ufba.br/~paulopen/PoliticPublicasConceitosBasicos.doc)>.

SABATIER, Paul A., JENKINS-SMITH, Hank C. *The Advocacy Coalition Framework: An assessment*. In: Sabatier, P. (Ed) *Theories of the Policy Process*. Westview Press, University of California, Davis; 2006.

SANDIM, Tatiana Lemos. Nova configuração do Programa Travessia: a intersectorialidade tem se fortalecido. Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho; Dissertação de Mestrado; 2012.

SERRA, Albert. *La gestión transversal. Expectativas y resultados*. Versão revisada do documento apresentado no IX Congresso Internacional do CLAD sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública, celebrado em Madrid, Espanha, do 2 ao 5 de novembro de 2004. Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 32, Caracas, 2005.

SIAMAM, Angela Maria. Políticas Públicas: a implementação como objeto de reflexão teórica e como desafio prático. Tese. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. UFMG. 2005.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. Porto Alegre, 2006. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S151745222006000200003&script=sci\\_arttext&tlng=enandothers](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S151745222006000200003&script=sci_arttext&tlng=enandothers)>.

STEINMO, S., THELEN, K., LONGSTRENTH, F. *Structuring Politics: historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge University Press, Cambridge, 1992.

SUBIRATS, Joan. *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Ministerios para las administraciones públicas. Madrid, 1994.

SUBIRATS, J. & GOMA, R. *Políticas Públicas en España*. Barcelona. Ed. Ariel. 1998.

SULBRANDT, José; Navarrete, Natalia; Piergentili, Natalia. *Formas organizacionales que facilitan la entrega de servicios sociales*. IN: Entre el diseño y la evaluación. El papel crucial de la implementación de los programas sociales. Banco Interamericano de Desarrollo. 2007.

SULBRANDT, José; LIRA, Ricardo e IBARRA, Américo. *Redes interorganizacionales en la administración pública*. Revista del CLAD Reforma y Democracia, N° 21. Caracas; 2002.

THELEN, Kathlen e STEINMO, Sven. *Historical institutionalism in comparative politics*. In: STEINMO, Sven, THELEN, Kathlen e LONSTRETH, Frank (edit.). *Structuring Politics – historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge: Cambridge University Press: 1994.

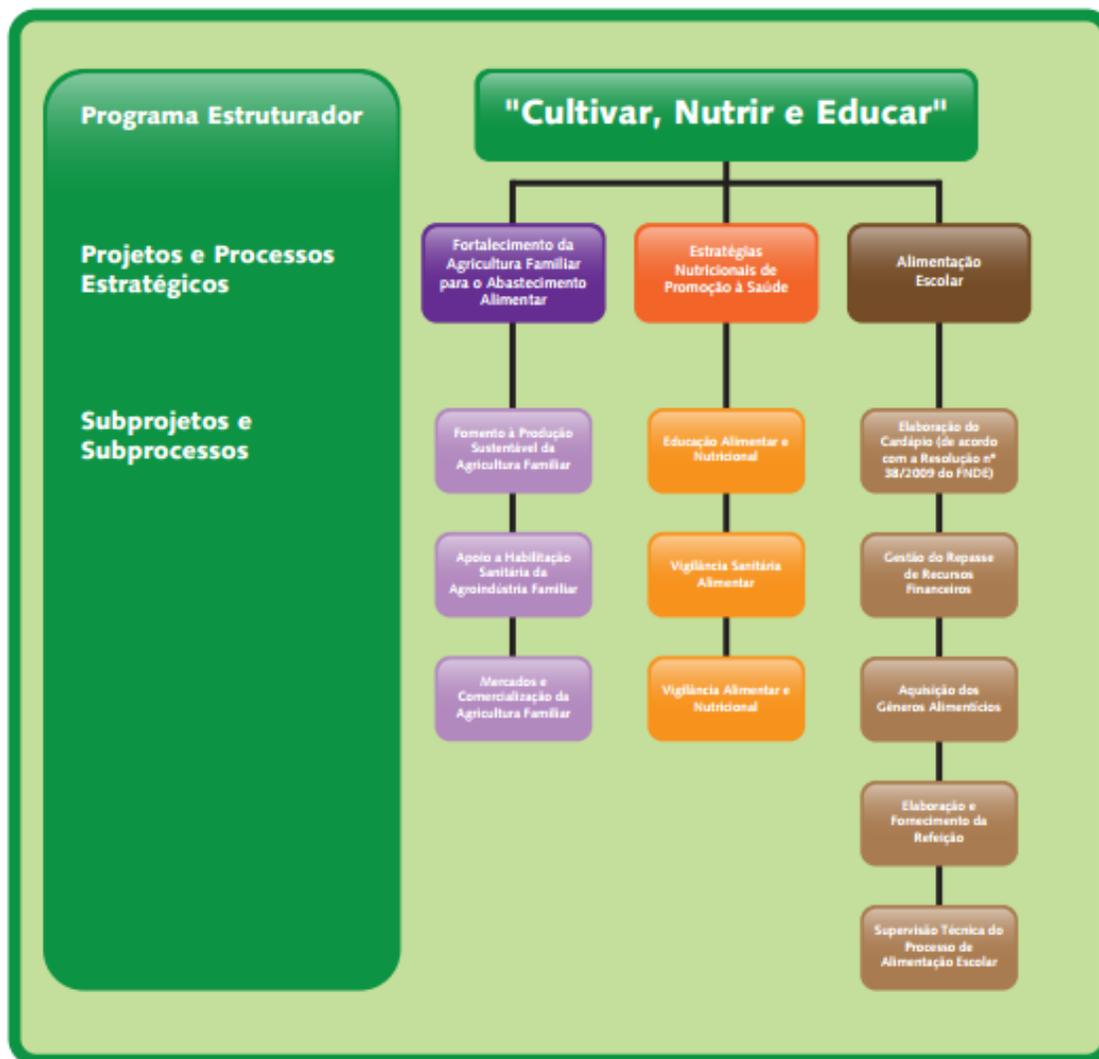
VELARDE, Juan Carlos Cortazar. *Una mirada estratégica y gerencial de la implementación de los programas sociales*. IN: Entre el diseño y la evaluación. El papel crucial de la implementación de los programas sociales. Banco Interamericano de Desarrollo. pp. 1-62 1.ed. Washington, 2007.

WINTER, Soren C. *Integrating Implementation Research*. IN: *Implementation and the Policy Process*. New York; Greenwood Press, 1990, pp.19-38.

WINTER, 2011. Soren C. *Perspectivas de Implementação: Status e Reconsideração*. IN: *Administração Pública Coletânea*. Editora UNESP, ENAP, pp. 209-228.

## 8. ANEXOS:

### ANEXO I – Estrutura Analítica do Programa Cultivar, Nutrir e Educar



Fonte: Manual de Operacionalização do Programa, 2012

**ANEXO II – Relação de Municípios Atendidos pelo Programa Travessia e PECNE**

<b>Município</b>	<b>Travessia</b>	<b>PCNE</b>
Francisco Badaró	2009	2013
Água Boa	2010	2013
Angelândia	2009	2013
Araçuaí	2010	2013
Aricanduva	2009	2012
Arinos	2010	2013
Berilo	2009	2012
Berizal	2010	2012
Bertópolis	2009	2013
Bom Jesus do Galho	2010	2012
Brasilândia de Minas	2012	2013
Cabeceira Grande	2012	2013
Cachoeira de Pajeú	2012	2013
Capim Branco	2011	2013
Carlos Chagas	2012	2013
Catuti	2012	2013
Chapada do Norte	2009	2012
Comercinho	2012	2013
Coronel Murta	2010	2013
Crisólita	2010	2013
Curral de Dentro	2012	2012
Espinosa	2012	2013
Formoso	2010	2013
Fruta de Leite	2012	2012
Gameleiras	2012	2013
Guaraciaba	2012	2013
Indaiabira	2010	2012
Itaípe	2009	2013
Itaobim	2010	2013
Itinga	2009	2013
Jaíba	2012	2013
Janaúba	2012	2012
Jenipapo de Minas	2009	2013
Jequeri	2012	2013
José Gonçalves de Minas	2009	2013
Ladainha	2009	2012
Leme do Prado	2012	2013

<b>Município</b>	<b>Travessia</b>	<b>PCNE</b>
Malacacheta	2012	2012
Mamonas	2012	2013
Manga	2012	2013
Mateus Leme	2011	2013
Matias Cardoso	2012	2013
Mato Verde	2012	2013
Mesquita	2012	2012
Minas Novas	2012	2012
Monte Azul	2012	2013
Montezuma	2012	2012
Natalândia	2011	2013
Ninheira	2011	2012
Novo Cruzeiro	2009	2013
Novorizonte	2012	2012
Oratórios	2011	2013
Ouro Verde de Minas	2009	2013
Pai Pedro	2010	2013
Peçanha	2012	2013
Porteirinha	2012	2013
Poté	2009	2012
Presidente Juscelino	2011	2013
Ribeirão das Neves	2008	2013
Riacho dos Machados	2012	2013
Rubelita	2012	2012
Santa Cruz de Salinas	2010	2013
Santa Maria do Suaçuí	2010	2013
Santo Antônio do Retiro	2010	2012
São Francisco de Paula	2012	2013
São José do Jacuri	2012	2013
São Sebastião do Maranhão	2012	2013
Serranópolis de Minas	2011	2013
Uruana de Minas	2010	2013
Vargem Grande do Rio Pardo	2012	2012
Verdelândia	2012	2013
Veredinha	2010	2013
Virgem da Lapa	2009	2013

**Fonte:** Documentos Internos dos Programas