

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho
Mestrado em Administração Pública

TATIANA LEMOS SANDIM

**A NOVA CONFIGURAÇÃO DO PROGRAMA TRAVESSIA:
a intersetorialidade tem se fortalecido?**

Belo Horizonte
2012

Tatiana Lemos Sandim

**MUDANÇAS RECENTES NO PROGRAMA TRAVESSIA:
a intersetorialidade tem se fortalecido?**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Administração Pública da Fundação João Pinheiro como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientadora: Profa. Dra. Carla Bronzo C. Ladeira

Belo Horizonte
2012

Tatiana Lemos Sandim

**MUDANÇAS RECENTES NO PROGRAMA TRAVESSIA:
a intersetorialidade tem se fortalecido?**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Administração Pública da Fundação João Pinheiro como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Profª. Dra. Carla Bronzo Ladeira

Prof. Dr. Edgar Pontes de Magalhães

Prof. Dr. Bruno Diniz Costa Lazzarotti

Belo Horizonte, 30 de março de 2012.

Dedico à minha mãe, Clélia. Por me ensinar a aprender, a persistir, a acreditar que o mundo pode ser um lugar melhor, sempre.

AGRADECIMENTOS

A conclusão de um trabalho dissertativo não é passível de ser alcançada solitariamente. É um esforço de muitas mãos, cérebros e corações, acredito. Muitas pessoas contribuem cada uma a seu modo, com suas presenças e ausências, com suas palavras ou com o compartilhar de silêncios, encorajando ou auxiliando a reconhecer que é hora de parar. Enfim, com o término do processo se estampa diante de mim a certeza da impossibilidade de ter percorrido esse caminho sozinha. Quero, então, agradecer, sincera e carinhosamente, todos os que comigo colaboraram.

Durante meu período na Fundação João Pinheiro tive a grata e feliz surpresa de conhecer Carla Bronzo. Pude conviver com ela e aprender muito. Aprender sobre a vida acadêmica, profissional ou simplesmente, vida. Entendi de verdade o sentido da palavra generosidade e fui agraciada com a chance de ser sua orientanda. Obrigada, Carla. Por me orientar, por me acolher, por me nortear, por me permitir conviver.

Outra pessoa a quem tenho que agradecer sempre e incansavelmente é a minha mãe. Por sempre confiar em mim, por me ensinar a ousar e a romper limites. Por cuidar de mim e me amar incondicionalmente. Nesse momento, quero estender os agradecimentos à toda minha família: Willi, Vanessa, Marina, Danilo e Wagner. Aos meus primos e primas. Agradeço pela convivência, pela tolerância e, principalmente, por se manterem fieis convidando-me para os eventos da família, mesmo sabedores da minha ausência.

Aos meus amigos e de forma especial à Luciana Bossi que, contrariando todas as expectativas, tornou-se a irmã que escolhi. Ao Leandro Viana e ao André Diniz, àqueles de quem me afastei nos últimos meses, aos que conheci ao longo da jornada: Antônio Claret, Bárbara Passos, Marcela Costa, Flávia Alves, Lucélia Bicalho, obrigada.

Aos novos amigos que fiz através da Fundação João Pinheiro, Veronika Paulics, Ricardo Bresler, Eduardo Batittucci. A vida ganhou novos tons com a chegada de vocês. Obrigada por me convidarem a dar novos nomes e significados para o meu mundo. Por me ensinarem um pouco mais sobre mim mesma na convivência com vocês.

Aos amigos do trabalho, especialmente à Glaziane Silva e Emanuele Fraga. Tenho muitos motivos para agradecê-las. Mas, devo agradecer, sobretudo, por compreenderem e suprirem as minhas ausências, por ficarem ao meu lado nas dificuldades mais agudas, por me permitirem potencializar meu recurso mais escasso ultimamente: o tempo.

Quero agradecer também aos colegas e professores do mestrado da Fundação João Pinheiro. Especialmente, ao professor Marcus Vinicius Gonçalves Cruz, por fornecer-me com sua conduta um exemplo a seguir. E ao professor Bruno Lazzarotti Costa Diniz por nada menos do que contribuir na possibilidade de viver esse momento. Partiu dele o impulso necessário para que eu decidisse me tornar mestra em Administração Pública. Obrigada também por aceitar o convite para ler e contribuir com esse trabalho.

Ao professor Edgar Pontes de Magalhães pelos ensinamentos compartilhados, por aceitar tão pronta e gentilmente participar desse momento especial da minha formação acadêmica.

Esses agradecimentos não estariam completos sem o Marcos. Ao meu amigo mais presente nos últimos meses devo agradecer por muitos motivos e pretendo fazê-lo por muito tempo ainda. Mas preciso registrar que poder compartilhar a jornada tornou o fardo mais leve. Poder dividir as oscilações de sentimentos e humores e os momentos de desespero e angústia com alguém que compreendia exatamente do que se tratavam me faz ter certeza do quanto sou afortunada por tê-lo conhecido. Poder contar com sua presença durante longas horas de trabalho ininterrupto fez o tempo passar mais suavemente. Estendo meus agradecimentos ao Fabrício e ao Fábio, por me acolherem de forma tão espontânea e sincera.

Àqueles que me receberam e permitiram que eu os entrevistasse para esse trabalho, obrigada. A contribuição de vocês foi preciosa.

*"O correr da vida embrulha tudo.
A vida é assim: esquenta e esfria,
aperta e daí afrouxa,
sossega e depois desinquieta.
O que ela quer da gente é coragem."*

Guimarães Rosa

RESUMO

Essa dissertação teve como objetivo analisar o novo desenho do Programa Travessia desenvolvido pelo Governo de Minas Gerais. Coordenado pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social desde a sua criação em 2008, este Programa tem como objetivo promover a emancipação social e econômica das camadas mais pobres e vulneráveis da população através da articulação de ações integradas de base local e uma de suas diretrizes para a ação é a articulação dos projetos das secretarias estaduais de Minas Gerais para atuarem de forma intersetorial e simultânea nas localidades selecionadas. As localidades são selecionadas a partir, principalmente, do Índice de Desenvolvimento Humano. Em 2011, o Travessia passou a operar a partir de uma nova configuração que buscou privilegiar a instituição de um diagnóstico para subsidiar a intervenção, o estabelecimento de instâncias de pactuação no nível político e, ainda, a criação de Projetos Estratégicos em várias secretarias de Estado. Para instrumentalizar a análise do objeto empírico, iniciou-se pela reconstrução histórica dos modelos de administração pública, iniciando pelo modelo tradicional burocrático, avançando pela Nova Gestão Pública e encerrando na Administração Pública Deliberativa. Neste último modelo, prevê-se uma atuação pautada na gestão das redes e da confiança cuja estratégia prioritária é a transversalidade. Assim, no segundo capítulo foi descrito a transversalidade a partir dos pressupostos fornecidos por uma ONG espanhola, Kaleidos.red. Também foi apresentado o modelo de análise adotado. Em seguida, a evolução histórica dos modelos de gestão do Governo de Minas Gerais é apresentada com o intuito de verificar os pontos de aproximação e distanciamento com a Administração Pública Deliberativa. Observada a aproximação tênue desse modelo, coexistindo com ferramentas e instrumentos de gestão mais consolidados e oriundos da Nova Gestão Pública, o Programa Travessia foi inserido a partir de seu contexto. Tendo seu breve histórico apresentado, iniciou-se a análise do Programa a partir dos fatores conformadores, tangíveis e intangíveis. Concluiu-se que, apesar da instituição de elementos importantes para o funcionamento adequado de um projeto transversal, estes ainda carecem de aprimoramento e consolidação. Assim, o que se pode observar nesse momento é que a intersetorialidade não apresenta sinais de que tem sido aprendida.

Palavras-chave: Programa Travessia; intersetorialidade; transversalidade; Administração Pública Deliberativa; Governo de Minas Gerais.

ABSTRACT

The following dissertation had as its objective to analyze the new design of Travessia Program (Programa Travessia) developed by the Government of Minas Gerais. Coordinated by the State Department for Social Development since its creation in 2008, this Program has as its objective to promote the economic and social emancipation of the most poor and vulnerable layers of the population through the articulation of integrated actions of local base. One of its guidelines is the articulation of the projects of the state departments to operate in an intersectoral and simultaneous mode on the chosen localities. The localities are selected, primarily, through the Human Development Index. In 2011, Travessia started to operate through a new design which sought to charter the institution of a diagnosis to subsidize the intervention; the institute of political pact instances and, still, the creation of Strategic Projects in many state departments. To instrumentalize the analysis of the empirical object, it started from the historical reconstruction of the public administration models, starting from the traditional bureaucratic model, going through the New Public Management and finishing with the Deliberative Public Administration Model. In the latter one it is expected an action based in the network and trust management whose main strategy is transversality. Thus, on the second chapter the transversality was described through the assumptions provided by a Spanish non-governmental organization Kaleidos.red. It was also presented the analysis model adopted. Then, the historical evolution of the Minas Gerais Government Management Models is presented in order to verify the points of convergence and divergence with the Deliberative Public Administration Model. It was observed a faint approximation of the model, coexisting with management tools and instruments more consolidated and originated from the New Public Management, the Travessia Program was inserted from its context. Having its brief history being present edit started an analysis of the Program through the conformators factors, tangibles and intangibles. Concluded that, although the institution of important elements for the adequate functioning of such a transversal project, they still lack upgrading and consolidation. Hence, what can be seen at the moment is that intersectoriality does not show signs of having been learnt.

Key-words: Travessia Program; intersectoriality; transversality; Deliberative PublicAdministration; Minas Gerais Government

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Mapa Estratégico Minas Gerais - PMDI 2007-2023	92
Figura 2- Visão integrada dos desafios e transformações - Minas Gerais 2011.....	95
Figura 3 - Mapa Estratégico PMDI 2011-2030	103
Figura 4 - Estrutura Organizacional do Programa Travessia	133
Figura 5- Fluxo de implementação do Programa Travessia	137

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Presença da intersectorialidade no governo e na gestão das políticas sociais, segundo Grau (2005)	49
Tabela 2 - Classificação da intersectorialidade como ampla ou restrita	50
Tabela 3 - Comparativo dos tipos de transversalidade	56
Tabela 4 - Conteúdos ideais do fator conformador Objetivos por variável de análise e tipo de transversalidade	59
Tabela 5 - Conteúdos ideais do fator conformador Liderança por variável de análise e tipo de transversalidade	60
Tabela 6 - Conteúdos ideais do fator tangível Dinâmicas de Funcionamento por variável de análise e tipo de transversalidade	63
Tabela 7 - Conteúdos ideais do fator tangível Recursos por variável de análise e tipo de transversalidade	64
Tabela 8 - Categorias analíticas do fator intangível por grupo	67
Tabela 9 - Conteúdos ideais da dimensão descritiva do fator intangível Relações por variável de análise e tipo de transversalidade.....	68
Tabela 10 - Conteúdos ideais da dimensão do fator intangível Relações por variável de análise e tipo de transversalidade	69
Tabela 11 - Síntese dos fatores da transversalidade por variável e conteúdo ideal.....	70
Tabela 12 - Variáveis do modelo de análise por conteúdo ideal para cada tipo de transversalidade	71
Tabela 13 - Comparação entre modelos de gestão mercado, hierarquia e redes por categorias de análise	76
Tabela 14 - Modelo de análise com variáveis e conteúdos ideais	82
Tabela 15 - Síntese das principais mudanças PMDI 2007-2023 e 2011-2030.....	104
Tabela 16 - Indicadores e Metas da Rede de Desenvolvimento Integrado e Proteção Social	108
Tabela 17 - Dimensões e indicadores do IPM por configuração da privação e peso relativo	118
Tabela 18 - Principais resultados Programa Travessia - 2008/2010	122
Tabela 19- Recursos Orçamentários do Programa Travessia em 2012 por Projeto	140
Tabela 20 - Fatores conformadores da transversalidade por conteúdo do Programa Travessia e conteúdo frequente	150
Tabela 21 - Fatores tangíveis da transversalidade por conteúdo do Programa Travessia e conteúdo frequente	158
Tabela 22 - Fatores intangíveis da transversalidade por conteúdo do Programa Travessia e conteúdo frequente	162
Tabela 23 - Fatores da transversalidade por conteúdo ideal e conteúdo do Programa Travessia	165

LISTA DE SIGLAS

AAPPS - Assessoria de Articulação, Parceria e Participação Social
CRAS - Centros de Referência da Assistência Social
COPANOR - Serviços de Saneamento Integrado do Norte e Nordeste de Minas Gerais S/A -
COPASA - Companhia de Saneamento de Minas Gerais
CEMIG - Companhia Energética de Minas Gerais
EpR - Estado para Resultados
GERAES - Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado
IDH - Índice de Desenvolvimento Humano
IPM - Índice de Pobreza Multidimensional
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias
MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
NPM - New Public Management
OCDE - Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OPHI - Oxford Poverty & Human Development Initiative
PMDI - Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado
PPAG - Plano Plurianual de Ação Governamental
PNDU - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
SEAPA - Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento
SECCRI - Secretaria de Estado de Casa Civil e de Relações Institucionais
SEDS - Secretaria de Estado de Defesa Social
SEDEVAN - 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
SEDESE - Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social
SEE - Secretaria de Estado de Educação
SEEJ - Secretaria de Estado de Esportes e da Juventude
SEGOV - Secretaria de Estado de Governo
SEPLAG - Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão
SES - Secretaria de Estado de Saúde
SETE - Secretaria de Estado de Trabalho e Emprego
SETOP - Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas
SUAS - Sistema Único de Assistência Social
TCE - Tribunal de Contas do Estado

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	14
2. DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA TRADICIONAL À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DELIBERATIVA	19
2.1. <i>Administração pública tradicional: o modelo burocrático</i>	19
2.2. <i>As disfunções do modelo burocrático: o ancoradouro das críticas</i>	21
2.3. <i>A crise do modelo burocrático tradicional</i>	23
2.4. <i>A Nova Administração Pública</i>	27
2.5. <i>Críticas à Nova Administração Pública: reformas superficiais?</i>	29
2.6. <i>Administração Pública Deliberativa</i>	32
2.7. <i>A Administração Pública Deliberativa na prática: instrumentos de gestão</i>	39
3. INTERSETORIALIDADE e TRANSVERSALIDADE como ingredientes de uma gestão deliberativa: elementos para um modelo analítico	43
3.1. <i>O enfoque da transversalidade: um modelo analítico</i>	53
3.1.1. <i>Fatores constitutivos da transversalidade</i>	57
3.1.2. <i>Os fatores conformadores</i>	58
3.1.3. <i>Os fatores tangíveis</i>	61
3.1.4. <i>Os fatores intangíveis</i>	66
3.1.5. <i>Síntese sobre os fatores da transversalidade</i>	70
3.1.6. <i>Operacionalização da transversalidade: gestão da confiança e das redes</i>	72
3.2. <i>Modelo de análise de dados</i>	79
4. O PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL DE MINAS GERAIS: do choque de gestão à gestão de redes	83
4.1. <i>A reforma do Estado de Minas Gerais</i>	84
4.2. <i>Planejamento de longo prazo – O PMDI</i>	90
4.3. <i>O Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado - PMDI - 2011-2030</i>	93
4.4. <i>O Planejamento Plurianual da Ação Governamental 2012-2015</i>	105
5. PROGRAMA TRAVESSIA: PRESSUPOSTOS TEÓRICOS, TRAJETÓRIA E RESULTADOS	109
5.1. <i>Bases conceituais do Programa Travessia: pobreza e território</i>	109
5.1.1. <i>O enfoque da privação de capacidades</i>	112
5.2. <i>Breve trajetória do Programa Travessia</i>	119
6. O NOVO DESENHO DO PROGRAMA TRAVESSIA	128
6.1. <i>Nota metodológica</i>	129
6.2. <i>A nova configuração do Programa Travessia</i>	130
6.2.1. <i>Alterações normativas</i>	130
6.2.2. <i>Alterações na estrutura de gestão</i>	131
6.2.3. <i>Alterações na Estrutura Institucional</i>	133
6.2.4. <i>Alterações Metodológicas</i>	137

<i>6.2.5. Alterações nos recursos financeiros.....</i>	140
6.3. Análise do Programa Travessia	140
<i>6.3.1. Os fatores conformadores.....</i>	142
<i>6.3.2. Os fatores tangíveis.....</i>	151
<i>6.3.3. Os fatores intangíveis.....</i>	159
6.4. Programa Travessia X Modelo Ideal	164
7. CONSIDERAÇÕES CONCLUSIVAS.....	167
REFERÊNCIAS	179
<i>ANEXOS</i>	179

1. INTRODUÇÃO

A inclusão de um problema na agenda pública não é uma atividade isolada, que ocorre a despeito de uma constelação de fatores determinantes que influenciam a decisão em maior ou menor grau. Pelo contrário, a constituição de uma questão como alvo da atenção governamental é resultado de uma série de situações provenientes de diferentes dimensões e que, ao serem confrontadas, podem resultar em sua inclusão na lista dos problemas a serem resolvidos em um dado momento. A dimensão política ocupa posição fundamental nesse contexto. Sem dúvida, a ela deve ser atribuído um peso significativo pela entrada ou saída de questões da agenda pública. Sabe-se que tais dimensões frequentemente estão imbricadas e a dissociação entre todas elas é meramente analítica, contudo, a proposta neste trabalho é focalizar uma dimensão específica: a técnica. Isso porque a ela atribui-se, em grande medida, a forma pela qual o problema será solucionado. Compreende-se que é prioritariamente uma atividade técnica definir, diante de um problema incluído na agenda pública, quais deverão ser as ações para intervir sobre ele.

Reconhece-se a existência de toda uma literatura acerca da formação da agenda pública e seus determinantes, contudo, é desnecessário domina-la para afirmar que uma oportunidade considerável para a constituição de uma nova agenda é a formação de um novo governo. Quando iniciam um novo mandato, governantes eleitos implementam o plano de governo apresentado durante sua campanha eleitoral e, com isso, a agenda pública frequentemente ganha novos contornos. Também é típico desse momento governamental a implementação de modificações em ações já em execução com o intuito de ampliá-las ou torná-las mais responsivas, corrigindo seu rumo, considerando a hipótese de ser necessário o estabelecimento de novas formas de intervir sobre o problema. Situação similar a esta pode ser observada em relação ao Programa Travessia desenvolvido pelo Governo de Minas que, no primeiro ano de um novo governo foi redesenhado para intervir de forma mais efetiva sobre o problema que objetiva resolver.

O Programa Travessia foi criado em 2008 com o objetivo de intervir de forma articulada em municípios com baixos índices de desenvolvimento humano, focalizando nestes as camadas mais vulneráveis da população, com vistas a promover sua inclusão social e econômica. Tendo sido implementado desde então sob a coordenação da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (SEDESE) e com a participação de diversas outras secretarias, o Programa já foi desenvolvido em mais de cem municípios mineiros, com recursos da ordem de mais de R\$ 500.000.000,00 (quinhentos milhões de reais). Tendo como uma de suas

premissas a atuação articulada e intersetorial das demais secretarias estaduais de Minas Gerais, esse se constituiu como um dos principais desafios com os quais o Programa teve que se haver. Um fato que destaca a magnitude deste desafio é a existência de trabalhos desenvolvidos a esse respeito que apontam para uma “construção inacabada” da intersetorialidade no âmbito do Travessia. Esse foi um dos fatores que motivou seu redesenho em 2011.

Mas, qual é a relevância desse fato? Por que a intersetorialidade é tão importante para a intervenção em municípios com baixos índices de desenvolvimento e, frequentemente, alta concentração de população em situação de pobreza? Essas são questões a serem respondidas ao longo deste trabalho que pretendem instrumentalizar a realização dos objetivos aqui propostos.

A nova configuração do Programa empreendida em 2011 constitui-se, portanto, o principal alvo de análise dessa dissertação. O objetivo incide prioritariamente sobre a seguinte questão: pode-se atribuir ao novo desenho algum avanço no sentido de aprendizado ou consolidação da intersetorialidade? Caso sejam encontradas evidências que indiquem uma resposta positiva, pretende-se compreender em que consiste e sobre quais fatores incidem esse avanço. Por fim, pretende-se verificar em que questões ainda é necessário avançar a fim de fornecer subsídios para repensar a prática à luz de apontamentos teóricos e, se necessário, rediscutir e replanejar as estratégias de ação.

Sabe-se da necessidade de dotar a Administração Pública da capacidade de realizar diferentes intervenções em relação ao que sempre foi feito. Assim, fazer diferente é um ponto crucial quando se percebe que a sociedade mudou, o mundo se tornou mais complexo e relacionou diretamente causas antes desconectadas nos problemas com os quais a administração pública deve se haver. Brugué, Canal e Payá (2009) afirmam que atualmente tais problemas são refratários às estratégias de ação comuns na administração pública. São problemas complexos, advindos de uma sociedade igualmente complexa, e que não podem ser decompostos para se constituírem como alvo de ação fragmentada, como é característica marcante da ação pública. Entre os problemas complexos, um deles merece destaque neste trabalho: a pobreza. Nos dias atuais a pobreza é compreendida como um fenômeno complexo, multidimensional e multideterminado acerca do qual existe pouco consenso na literatura a respeito de sua definição e, ainda, das formas de intervenção para solucionar o problema.

Para Codes (2008), estudos relacionados à pobreza costumam se justificar pela relevância que o tema tem assumido no mundo atual. A pobreza é um tema presente em muitas agendas públicas e a esse respeito diversas intervenções são desenvolvidas.

Uma das estratégias mais discutidas no campo do desenvolvimento de um novo *modus operandi* para a Administração Pública e para lidar com problemas complexos é a intersetorialidade. O argumento é que a modernização da gestão deve passar pela criação de práticas coletivas e integradas vislumbrando um contexto em que todos juntos podem fazer melhor do que de forma isolada, como é comum ocorrer. Assim, é possível superar uma visão fragmentada dos problemas sociais e aliar os conhecimentos e as informações fazendo surgir uma intervenção compartilhada e com grande potencial para alcançar soluções integrais. Para Kaleidos.red (2010) apesar de todas as dificuldades já identificadas, não é opcional incorporar novas formas de gestão pública e, de forma mais específica, a intersetorialidade. Porém, igualmente numerosa é a necessidade de construir conhecimentos que subsidiem essa nova prática. Há um longo caminho a ser percorrido e, ao que parece, sem volta.

Denominada como intersetorialidade ou transversalidade, essa nova forma de operacionalizar a ação governamental está distante de poder se vangloriar de se embasar em bases sólidas e consistentes. Muitos são os teóricos que se dedicam ao tema e propõem categorias e formas de operacionalização. O presente trabalho se sustenta em um modelo de análise da transversalidade proposto por Kaleidos.red (2010) e no qual são estabelecidos fatores conformadores, tangíveis e intangíveis como elementos constitutivos de intervenções transversais. Como será apresentado, estes fatores versam sobre questões relacionadas ao estabelecimento dos objetivos do projeto, dos recursos e procedimentos relacionados a este projeto e, ainda, sobre as relações entre os atores, mediada por uma liderança pautada em princípios como o diálogo e a construção coletiva de soluções. A estrutura adequada para o desenvolvimento de projetos dessa natureza é a rede. Uma estrutura reticular que permeabiliza as fronteiras setoriais e potencializa a difusão da informação e do conhecimento, providenciando pautas para o diálogo e estabelecendo relações entre os atores, o que permite dotar a administração pública de inteligência para o desenvolvimento de ações mais efetivas e provedoras de resultados para a população.

Para que fosse possível analisar o Programa Travessia e seu novo desenho, foi traçado um percurso teórico para o estabelecimento dos critérios de análise e, ainda, para a contextualização do cenário em que o Programa se desenvolve. Desta forma, o primeiro capítulo busca traçar um histórico da administração pública, iniciando pela Administração

Pública Tradicional até a Administração Pública Deliberativa. Parte-se do modelo burocrático, considerado clássico para a administração pública buscando apresentar seus princípios básicos. A partir de suas disfunções, a crise do modelo burocrático é descrita e o modelo que o sucede é apresentado. A Nova Gestão Pública é focalizada sob o prisma dos avanços que traz para a gestão pública. Em seguida são apresentados os pressupostos da Administração Pública Deliberativa. Este modelo é apresentado assim como suas possibilidades e limitações para sua consolidação enquanto modelo capaz de estabelecer novos princípios e diretrizes para a gestão pública.

O capítulo 2 dedica-se a apresentar a intersetorialidade e transversalidade enquanto estratégias de gestão deliberativa. Os principais pressupostos da intersetorialidade são apresentados e discutidos e, em seções posteriores são utilizados para contrapor-se aos pressupostos da transversalidade buscando estabelecer aproximações e/ou distanciamentos entre os dois termos. Isto porque foi escolhido para analisar o Programa Travessia um modelo de análise proposto por Kaleidos.red (2010) que agrupa em três fatores as 18 variáveis do modelo, todas consideradas como elementos necessários para a boa execução de um projeto transversal. Por fim, o modelo é adaptado para a análise do objeto empírico deste trabalho com a inclusão de uma variável: contexto institucional. Seu conteúdo alude à influência dos instrumentos de planejamento governamentais na prática cotidiana dos programas estaduais e, entre eles, o Travessia.

O percurso traçado neste capítulo 3 reconstrói as mudanças recentes na gestão pública de Minas Gerais, iniciando pelo Choque de Gestão, criado em 2003, passando pelo Estado para Resultados, implantado em 2007 e focalizando, em 2011, a instituição do Estado em Rede. Esse modelo recebe especial atenção por indicar em sua apresentação certa aproximação dos pressupostos da Administração Pública Deliberativa e, por consequência, ao estabelecimento de uma estrutura propícia para o desenvolvimento de projetos transversais, tais como o objeto empírico deste trabalho.

Chega-se ao capítulo 4 com a missão de apresentar dois pressupostos teóricos do Programa Travessia: pobreza e território. Considerando a seleção das áreas para intervenção por um critério territorial – o município e, considerando que a ação ter por objetivo promover a inclusão social e produtiva da população, as duas categorias são miradas de forma detida o suficiente para se aproximar do Programa. Em seguida, este é apresentado a partir de suas principais diretrizes e dados históricos. Elementos conclusivos de trabalhos anteriores acerca deste objeto são trazidos, recortados pela dimensão da intersetorialidade, com vistas a

destacar as limitações anteriormente apontadas e evidenciar quais são os pontos de partida tomados para a análise do objeto.

Por fim, o capítulo 5 dedica-se a apresentar o novo desenho do Programa a partir de cinco dimensões: normativa, metodológica, dos recursos financeiros, da estrutura de gestão e da estrutura institucional. Feito isto, são analisadas as informações coletadas em documentos e nas entrevistas realizadas a fim de atribuir para cada uma das variáveis do modelo de análise o conteúdo localizado no objeto empírico. Ao fim da discussão sobre cada um dos fatores – conformadores, tangíveis e intangíveis – uma comparação entre os conteúdos localizados no Travessia e os conteúdos mais frequentes para projetos similares a ele é empreendida. Ao fim do capítulo, a comparação é estabelecida entre os conteúdos do Programa e os conteúdos ideais para cada variável, do ponto de vista de sua contribuição ótima para a boa execução de um projeto transversal.

As considerações conclusivas encerram o trabalho buscando sintetizar os argumentos aqui desenvolvidos e, ainda, apontar minimamente algumas contribuições para o Programa.

Nesse escopo é preciso esclarecer que a autora integra instâncias de gestão do Programa e dele participa de modo direto. Iniciando suas atividades no início do ano de 2011 no governo de Minas, contribuiu para o desenvolvimento de ferramentas e instrumentos de gestão constantes no novo desenho do Programa. Atualmente, é uma das assessoras da Assessoria de Articulação, Parceria e Participação Social, responsável por garantir a intersetorialidade das ações relacionadas ao Travessia. Em setembro de 2011, a autora assumiu a gestão de um dos Projetos Estratégicos ligados ao Programa Travessia, o Banco Travessia. Desde então, sua participação no Programa se adensou, o que se constituiu, inclusive, como fator decisivo na seleção do objeto de análise deste trabalho.

Cabe esclarecer por fim, que o desenvolvimento dessa dissertação considerou o caráter recente das mudanças aqui analisadas. A constatação deste fato foi utilizada para ponderar algumas das conclusões alcançadas. Porém, não foi classificada como motivo para não empreender um esforço de análise que traz consigo a possibilidade de contribuir, se fosse o caso, para pensar novas mudanças e evitar a consolidação de práticas que não agregam para o aprendizado da intersetorialidade.

2. DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA TRADICIONAL À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DELIBERATIVA

Nos últimos anos, foi recorrente a discussão sobre a crise da administração pública tradicional e a necessidade de se criar alternativas que a transformassem. Tanto que a modernização da administração pública é tema presente em muitas agendas governamentais e alvo de muitos estudos e produções acadêmicas em todo o mundo. É praticamente um consenso afirmar a necessidade de avançar em relação aos pressupostos do paradigma da racionalidade burocrática e caminhar em direção a outros modos de pensar e desenvolver a ação pública. Um dos motivos para tal é conseguir responder a contento aos problemas e situações que escapam à capacidade de resposta do modelo tradicional de gestão. Os problemas escapam porque a sociedade atual é complexa e exige intervenções públicas de igual teor. A estrutura governamental e seus mecanismos de funcionamento se tornaram obsoletos e incapazes de intervir eficientemente. Além disso, o contexto de complexidade vivenciado na sociedade moderna pressiona as reformas da administração pública mas, qual deve ser o ponto de partida? O que exatamente mudar? O que manter do legado da administração pública existente? Que estruturas e mecanismos devem ser criados? Estas são algumas das questões que permeiam as reformas empreendidas nas últimas décadas e constitui o material a ser analisado nesse capítulo, que aborda a administração tradicional, as mudanças propostas e as tendências no campo.

2.1. Administração pública tradicional: o modelo burocrático

Segundo Brugué (2010), os genes da administração pública são weberianos¹. Do paradigma burocrático clássico advém seu espírito, sua mentalidade, sua forma de entender o que deve ser feito e quais são as razões da sua própria existência. A descrição deste modelo, realizada, principalmente por Max Weber, a define como um modelo racional de organização que envolve princípios básicos de funcionamento como a clara divisão de atividades, a hierarquia de autoridade, normas extensivas formalmente descritas, sistema de procedimentos, profissionalismo, meritocracia, impessoalidade nas relações, entre outros. A proposta é um modelo universal que pode ser adotado em qualquer tipo de organização no mundo moderno,

¹ Max Weber é um dos expoentes na proposição do modelo burocrático. A partir de seu nome foi cunhado o termo utilizado no texto. Para maiores informações, ver Weber, Max. Os fundamentos da organização burocrática: uma construção do tipo ideal. In: Campos, Edmundo (org.). Sociologia da burocracia. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Ed. 1978, p. 15-28.

laico e capitalista. A burocracia, para Weber, é a organização administrativa que permite a materialização dos princípios da racionalidade, da técnica e da eficiência.

Para Merton (1973), segundo Weber, a burocracia tem como seu principal mérito a eficiência técnica. Através da implementação do modelo burocrático, uma organização pode trabalhar com mais rapidez, controle, precisão gerando mais rendimentos, ou no caso da administração pública, mais resultados. Para Weber (1991), a burocracia é expressão da racionalização porque permite a execução objetiva, sistemática e metódica das atividades. Ou seja: torna-se possível calcular e prever os resultados independentemente, inclusive, das pessoas encarregadas da execução. As características do modelo burocrático o tornaram o modelo mais adequado para atender as prerrogativas de transparência, eficiência e responsabilidade consideradas inerentes para uma administração pública que observe a justiça, os deveres e a moral.

Para Brugué (2010), segundo Weber, a burocracia espelha uma administração que, em sua versão idealizada, foi projetada para satisfazer a dois objetivos bastante louváveis: maximizar a eficiência da atuação administrativa e garantir equidade no trato da cidadania. Isso afasta a burocracia das visões intensamente negativas que atualmente a acompanham. Para alcançar o primeiro objetivo, o principal instrumento utilizado foi a racionalidade. Para garantir a eficiência é preciso realizar as tarefas da melhor forma possível. Surge a figura do especialista, o profissional que sabe como fazer e o estabelecimento de procedimentos claros e formalizados detalhadamente. Para o segundo objetivo, impessoalidade. Esta seria a forma de garantir que todos seriam tratados igualmente, sem preferências ou referências pessoais (BRUGUÉ, 2010).

A dominação burocrática – entendida como exercício da autoridade – busca se legitimar por meio da aplicação de sanções estabelecidas pela própria burocracia e se baseia em regras claras. A primeira delas é que todo direito é composto por regras abstratas e pode ser regulamentado de modo racional com a pretensão de ser respeitado. Além disso, o emitente das ordens, o “mandatário”, o faz cumprindo seu papel no mecanismo e de forma impessoal e, os membros da associação, por sua vez, obedecem em atenção ao mesmo motivo e forma. Para Weber (1991), esse é o tipo mais puro de dominação que existe e, no âmbito público, é o único possível dada sua potencialidade de administrar uma massa de pessoas. A dominação se dá em razão da assimetria no conhecimento que se restringe ao profissional especializado da burocracia e, cada vez mais, nele se concentra ao agregarem-se

continuamente experiências cotidianas. A figura do especialista ocupa, em Weber, uma posição central para compreender a racionalidade burocrática.

No Brasil, a trajetória da Administração Pública aponta para uma construção inacabada da burocracia. A revisão das experiências reformistas da administração pública brasileira indicam algumas proposições: 1) Em todos os regimes pelos quais o país passou e em quase todos os governos foram propostas medidas reformistas para a administração pública federal; 2) as reformas sempre foram globais e gerais; 3) com frequência, as reformas foram abortadas; 4) na grande maioria das vezes, as reformas não tiveram sequência e não lograram os resultados desejáveis em decorrência de erros de estratégia política; 5) a profissionalização dos serviços, apesar de tentada por várias vezes, nunca ocorreu de fato e sempre conviveu com uma multiplicidade de cargos e de planos salariais especiais; e 6) as reformas oscilam entre o fortalecimento da administração direta e a descentralização administrativa (LIMA JÚNIOR, 1998).

De acordo com Lima Jr. (1998), o Brasil,

de fato, nunca logrou implantar uma burocracia do tipo weberiano. Até porque, os textos legais que mais se aproximaram desse ideal abriam brechas que se contrapunham ao espírito da burocracia racional-legal. Creio que, independentemente de regime político e de governo, o país sempre conviveu com segmentos dispersos de uma burocracia weberiana em vários níveis da administração, interpenetrada e convivendo com um alto teor de patrimonialismo burocrático, nunca de fato completamente extirpado da administração pública (LIMA JÚNIOR, 1998, p. 28).

2.2. As disfunções do modelo burocrático: o ancoradouro das críticas

A burocracia apresenta disfunções que exigem atenção a fim de evitar que sua ocorrência incorra na existência de processos improdutivos e ineficazes, contrariando o objetivo primordial. As disfunções são uma espécie de efeito colateral dos princípios burocráticos. Uma das disfunções apontadas por Merton (1973) é a inflexibilidade. Uma vez que o treinamento exerce uma função importante na aprendizagem de tarefas rotineiras e padronizadas, uma mudança no contexto pode demorar a se tornar uma mudança de processo, com prejuízo para o bom funcionamento da organização. O autor ainda aponta outras disfunções de certa maneira conectadas a esta: excessivo apego às normas, excesso de formalismo, superconformidade às rotinas e procedimentos e resistência às mudanças. A adesão literal às regras pode comprometer o próprio resultado da ação. Brugué (2010)

relembra que a burocracia se acomoda facilmente em contextos previsíveis e estáveis. Em cenários como os atuais – incertos e voláteis – ela se “desconcerta”.

Outra disfunção se inicia com a tendência à despersonalização das relações, decorrente do princípio de impessoalidade dos contatos pessoais. O problema consequente é que a geração de um comportamento enquadrado em um padrão aceitável não consegue contemplar a diversidade da realidade encontrada ao lidar com o público. Quando se trata de organizações privadas, ainda cabe recurso, pois o cliente pode se valer de mecanismos legais para reclamar, buscar ressarcimento ou, simplesmente, deixar de ser um cliente da empresa. O mesmo não se aplica ao serviço público onde o caráter monopolista de diversos serviços por ela prestados não fornece alternativas ao cidadão que a eles recorre. O apego excessivo às regras e normas somado à impessoalidade das relações gera outra disfunção: a desconsideração com os clientes/cidadãos e o “fechamento” da organização para o ambiente em que está inserida.

Para Brugué (2010), a burocracia weberiana executa bem. Mas é incapaz de pensar e de decidir. É uma máquina ocupada em repetir os movimentos e concentrada na execução dos ditames de uma razão distante.

Esta maquinaria sem cérebro converte a administração burocrática em um espaço irresponsável e silencioso. Sem capacidade de pensar não se assumem os resultados das atuações e tampouco se dispõe da capacidade para falar e para relacionar-se com os outros. Não estamos dotados de habilidades comunicativas e, portanto, somos incapazes de gerar inteligência (BRUGUÉ, 2010, p. 8)².

Outra crítica à administração burocrática refere-se à fragmentação das tarefas e à figura do especialista. A divisão do trabalho em diferentes tarefas e especialidades justifica-se pelo imperativo de aumentar a eficiência. Contudo, essa situação gera dificuldades para o processo de coordenação das atividades, com o surgimento de estratos organizacionais superpostos com escassa comunicação e cooperação entre si. Para Brugué (2010), o fato de cada um cuidar de sua responsabilidade, isolando-se dos assuntos dos outros, permite que se instaure, então, a organização da desconfiança. Cada um com suas tarefas, fechados em seus departamentos, suspeitando de quem se aproxima. Cada um se especializa em seu trabalho, então, para que falar com os outros? Para permitir que se intrometam? O isolamento gera essa desconfiança que, apesar de parecer apenas prejudicial, produz efeitos positivos como

² Tradução nossa. Texto original: “Esta maquinaria descerebrada convierte a la administración burocrática en un espacio irresponsable y silencioso. Sin capacidad de pensar no se asumen los resultados de las actuaciones, pero tampoco se dispone de la capacidad para hablar y para relacionarse con los otros. No estamos dotados de habilidades comunicativas y, por lo tanto, somos incapaces de generar inteligencia” BRUGUÉ, 2010, p. 8).

segurança, previsibilidade, igualdade. A segurança e igualdade, entretanto, se converteram em rigidez e falta de sensibilidade diante da diversidade.

Outro efeito colateral é ocasionado pela simplicidade dos procedimentos que culmina por tornar a organização incapaz de agir diante da complexidade. A desconfiança instituída, assim como as demais disfunções burocráticas, torna a organização, em última análise, incapaz de responder às demandas dos cidadãos em sua diversidade real.

2.3. A crise do modelo burocrático tradicional

A sociedade atual é bastante diversa da sociedade existente quando da adoção do modelo burocrático weberiano. Para Brugué e Gomá (2007), até pouco tempo atrás, o mundo era relativamente estável e previsível. Experiência e sabedoria eram características bastante valorizadas. Tudo funcionava bem porque cada peça cumpria seu papel e, sobretudo, porque ninguém poderia muda-lo. Hoje, por outro lado, fala-se com frequência do quanto e como a sociedade se tornou complexa. A diversidade, a mudança, o dinamismo estão presentes e exigem que a lógica da obediência irrestrita e a ausência de inovação se extingam. As disfunções do modelo burocrático tradicional se acentuam nesse contexto e a burocracia passa a ser associada a elementos pejorativos, ligados à ineficiência, lentidão e excesso de procedimentos para a execução de ações. Novas formas, que tornem a administração capaz de responder às demandas atuais e projetar o futuro, são requeridas.

De acordo com Gomà (2004), todos estão testemunhando a transformação de uma época. As estruturas socioeconômicas e culturais basilares da sociedade industrial por mais de meio século estão ruindo de forma profunda e rápida. Eixos como classe social, indústria fordista, família tradicional e estado-nação estão em decadência. Coexistem atualmente com a diversidade de formas familiares, com as novas relações de gênero, com a situação peculiar de submissão do estado às pressões internas e simultâneas de globalização e descentralização, com a crise da representação política, entre outras novas situações que conduzem a uma gama de experimentos de inovação democrática, de alta intensidade participativa. O autor defende que essas situações todas acabam conduzindo a uma nova lógica cultural, diferente da existente na sociedade industrial, amplamente conhecida por todos. Ele argumenta que está em curso uma segunda modernidade³, uma modernidade reflexiva, pautada por “lógicas mais

³ A primeira modernidade se caracterizou pela formação de grandes agregados sociais, por grandes cosmovisões e pela confiança no progresso material e na racionalidade. Seu momento histórico é o século XX, no qual também entra em colapso (GOMÀ, 2004).

pluralistas e subjetivadas, sem grandes narrativas, sem grandes ancoradouros coletivos de coesão e com a consciência cada vez mais ampliada dos riscos ecológicos socialmente produzidos” (GOMÀ, 2004, p. 13). As dimensões da transformação social são basicamente:

a) Socioeconômicas: são as transformações tecnológicas recentes que, entre outros pontos, superaram as estruturas fordistas e a organização de trabalho taylorista. Princípios como trabalhadores em massa em grandes aglomerados industriais, produzindo enormes quantidades, a preços acessíveis e de forma padronizada, norteados por princípios como especialização, estabilidade e continuidade são substituídos por outros, ancorados em flexibilização, adaptabilidade e mobilidade. A sociedade do conhecimento valoriza não o só capital financeiro ou humano mas, o capital intelectual, fonte do benefício e da produtividade. Também se encontra em questão aqui a própria ideia do trabalho como elemento estruturador da vida, das relações, inserções e direitos sociais. O surgimento de outras formas de ocupação, frequentemente consideradas como não-trabalho coloca em xeque a concepção de trabalho estreitamente vinculada às atividades produtivas e de remuneração já conhecidas, clamando por uma reformulação profunda do conceito, incluindo nele os âmbitos social, doméstico-familiar, por exemplo.

b) Sociocultural: nessa dimensão encontram-se questões sobre as relações de gênero e família, sobre os modelos urbanos dominantes aliados ao uso dos espaços físicos. Esses fatores afetam as formas de convivência de forma substancial. No esquema conhecido, a sociedade se divide em âmbito público (espaço produtivo, de representação política, designado majoritariamente aos homens) e âmbito privado (espaço familiar e de cuidados, designado fundamentalmente às mulheres). Esse modelo segrega e hierarquiza, situando o âmbito público-produtivo como superior e reservando ao outro pouca visibilidade e ausência de geração de direitos cidadãos. Atualmente, esse modelo não se sustenta em razão da diversificação na estrutura dos lares e das famílias e do acesso das mulheres ao mundo laboral. Essas mudanças, contudo, não ocorrem sem tensões. Coexistindo com essa situação, também entram em questão os modelos de locomoção que tendem ao uso excessivo do automóvel, os processos de reconstrução comunitária e a reapropriação do espaço urbano, considerando o capital simbólico (GOMÀ, 2004).

Tais dimensões de mudança impactam na estrutura das desigualdades e no espaço de articulação política e tais impactos são descritos por Gomà (2004) a partir de três vetores:

[...] o **vetor da complexidade**, a transição de uma sociedade de classes a uma sociedade cruzada por múltiplos eixos de desigualdade (de gênero, étnico-culturais, digitais, familiares, relacionais, de idade...) sem conexão direta com o âmbito produtivo-laboral. Em segundo lugar, o **vetor da subjetivação**, a transição de uma sociedade estruturada, certa e previsível, conformada por grandes agregados sociais, com interesses e valores padronizados, a uma sociedade de riscos e incertezas que devem ser confrontadas por uma individualidade com poucas conexões com estruturas coletivas; uma sociedade de natureza líquida, como afirma Bauman. Em terceiro lugar, o **vetor da exclusão**, a transição de uma sociedade onde predominavam relações de desigualdade e subordinação vertical, a uma sociedade onde tende a predominar uma nova lógica de polarização em termos de dentro/fora, que implica, para o novo conjunto de grupos excluídos, a ruptura de certos parâmetros básicos de integração social (GOMÀ, 2004, p. 15)⁴.

Em suma, de acordo com o autor, o contexto de complexidade pressiona por uma redefinição conceitual e operativa das políticas sociais. O momento de enfraquecimento dos velhos paradigmas estruturais termina por ser a oportunidade de geração de tendências à despolíticação e à privatização das injustiças e, por outro lado, a possibilidade de construção de políticas sociais mais participativas, pautadas em uma ética coletiva mais reflexiva, horizontal e democrática. Há, enfim, uma pressão pela transformação da dimensão substantiva das políticas, principalmente as sociais para que se proponham a abordar uma nova agenda de inclusão social.

É nesse contexto que ganha corpo a crise do modelo burocrático tradicional. Segundo Kettl (2005) “praticamente todos os governos têm empreendido esforços para modernizar e agilizar a administração pública” (KETTTL, 2005, p. 75). Para garantir que os governos respondam a contento às demandas atuais são necessárias flexibilidade e integralidade, características ausentes no modelo burocrático de administração. Contudo, o grande desafio é reconhecer que o reverso da moeda da adaptabilidade e da flexibilidade é a incerteza e o risco. Brugué e Gomá (2007) descrevem um paradoxo em que, por um lado, se rechaça a burocracia e se clama por novas estruturas organizacionais e, por outro lado, temem-se a desordem e a perda da segurança proporcionada pelo modelo weberiano. Critica-se acidamente a burocracia ao mesmo tempo em que foge-se de suas alternativas.

À situação conformada por Gomà (2004), devem ser acrescidas as dificuldades discutidas por Abrucio (1998):

Foi nesse contexto de escassez de recursos públicos, enfraquecimento do poder estatal e de avanço de uma ideologia privatizante que o modelo burocrático entrou em uma profunda crise (ABRUCIO, 1998, p. 178).

⁴ Grifos nossos.

Para Ormond e Löffler (1999), fica evidente a necessidade de um novo modelo de administração pública que supere um conjunto de desafios, quais sejam: a) limitações fiscais ao crescimento do setor público *versus* aumento da demanda dos cidadãos, agora mais educados e habituados às políticas implementadas no contexto do Estado de Bem Estar; b) busca por novas formas de implementação de políticas públicas, mais efetivas; c) contexto mundial interdependente e de dinâmica imprevisível; d) pressão de grupos empresariais para a promoção de um setor público mais voltado para os negócios, os investimentos e ao fornecimento de serviços eficientes; e) mudanças tecnológicas, aumento do potencial de difusão das informações; f) mudança no padrão populacional, com ênfase no envelhecimento da população (ORMOND; LÖFFLER, 1999).

Para Kettl (2005), as primeiras reformas da administração pública se desdobram em dois eixos principais: redução do alcance do governo e otimização do funcionamento do setor público. No tocante ao primeiro eixo, os esforços se concentraram em retirar da alçada do Estado tudo o que pode ser retirado. Esse movimento traduziu-se na privatização e na reorganização das formas de funcionamento de várias atividades que permaneceram no escopo da ação estatal por meio da terceirização de mão de obra e de parcerias público-privadas, principalmente. No que concerne ao segundo eixo – funcionar melhor – o foco da ação é a substituição do modelo tradicional burocrático por uma nova forma de condução das ações governamentais. O modelo adotado foi denominado de Nova Administração Pública.

Para Behn (1998), o argumento em favor da Nova Administração Pública é muito simples:

[...] o método tradicional de organização do poder executivo é muito lento, burocrático, ineficiente, pouco responsivo, improdutivo. Ele não nos dá os resultados que esperamos de um governo. E atualmente, cidadãos esperam que um governo produza resultados. Eles não toleram mais a ineficiência ou a ineficácia (BEHN, 1998, p. 5).

Tendo como base essas premissas, a Nova Administração Pública se insere no campo das alternativas ao modelo burocrático, inspirando reformas em diversos países e estados do Brasil, sendo as mudanças na maneira de governar em Minas Gerais fortemente inspiradas nesse paradigma de gestão.

2.4. A Nova Administração Pública

No espaço das críticas e proposição de novos modelos, a Nova Administração ou Nova Gestão Pública (New Public Management – NPM) contribuiu para a introdução de uma visão mais econômica e gerencial no âmbito da administração governamental (ORMOND; LÖFFLER, 1999). São duas as classes de conceitos fundamentais sobre este modelo. A primeira concebe a nova administração pública como a junção de duas correntes: uma proveniente da nova economia institucional, com novos princípios administrativos e outra caracterizada por uma focalização estreita na estrutura de incentivos. A segunda provém da aplicação dos princípios gerenciais do setor empresarial privado no setor público.

O enfoque gerencialista e comprometido com a responsividade e o desempenho característicos da Nova Administração Pública pode ser descrito como um conjunto emergente de princípios, procedimentos e técnicas que pode ser adotado de forma variada e com intensidade também variada pelas diferentes organizações. Para Hood e Jackson (1991 citados por MARINI e MARTINS, 2004), as principais características são: a) caráter estratégico orientado pelo resultado do processo decisório; b) descentralização; c) flexibilidade; d) desempenho crescente e pagamento por produtividade; e) competitividade interna e externa; f) direcionamento estratégico; g) transparência e *accountability*; h) padrões diferenciados de delegação e discricionariedade decisória; i) separação entre a dimensão política e a gestão; j) desenvolvimento de habilidades gerenciais; k) terceirização; l) limitação da estabilidade de servidores e criação de regimes temporários de emprego; e m) estruturas diferenciadas. Para estes autores, a Nova Administração Pública propôs a aplicação de tecnologia de gestão empresarial ao Estado, mas não avançou além de reformas minimalistas. Ormond e Löffler (1999) iniciam seu texto antecipando-se às críticas mais comuns à Nova Administração Pública. Afirmam que, apesar de ser acusada de “vender vinho velho em garrafas novas”, este modelo traz avanços significativos.

Designando a Nova Administração Pública como Nova Gerência Pública, os autores afirmam não ser possível dizer *a priori* o que é esse modelo porque este não existe de forma pré-estabelecida. Isto porque é desenvolvido de forma personalizada, considerando a história, as tradições e estruturas constitucionais e legais, as forças político-administrativas, as perspectivas econômicas e sociais e a posição internacional do país. Abrucio (1999) chama atenção para este fato também:

Não obstante, é importante lembrar que esse processo não ocorreu nem no mesmo momento histórico nem da mesma forma nos diversos países. Mais do que isso, deram-se respostas diferenciadas para problemas muito parecidos. Contaram para isso a tradição administrativa, as regras do sistema político, o grau de centralização existente e a força do consenso pró-Welfare State presente em cada nação (ABRUCIO, 1998, p. 178).

Considerando uma perspectiva mais ampla, a NPM adota um enfoque mais pragmático, ofertando uma resposta racional a algumas das pressões com as quais os governos devem se haver. Considerando que, com o contexto globalizado existente, as pressões sofridas pelos diversos governos podem ser bastante convergentes, assim como as questões relacionadas à reforma. Isso não implica, necessariamente, que a implementação da NPM seja igual em todos os países. As diferenças encontram-se nos interesses políticos e de ideologias subjacentes à NPM e de dificuldades na operacionalização dos princípios eminentemente abstratos (ORMOND; LÖFFLER, 1999).

Apesar disso, alguns traços-chave podem ser listados. Se valendo de um documento publicado pela OCDE (Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico) (1995), Ormond e Löffler (1999) apresentam uma lista de temas comuns à reforma, utilizados com o intuito de implementar uma administração direcionadas para resultados, a saber:

- devolver autoridade, outorgar flexibilidade;
- garantir o desempenho, o controle e a responsabilidade;
- desenvolver a competência e a escolha;
- fornecer serviços adequados e agradáveis aos cidadãos;
- melhorar a gestão dos recursos humanos;
- explorar a qualidade da regulamentação;
- fortalecer as funções de governo no centro” (ORMOND & LÖFFLER, 1999, p. 71).

É preciso ter em mente que cada governo, ao construir uma agenda de reforma, deve observar quais são os traços-chaves prioritários e em que grau e como estes podem ser incorporados em seus modelos de gerência pública (ORMOND & LÖFFLER, 1999).

Afunilando o conceito de NPM, adotar este modelo implica em “uma ênfase na gerência e contratos, na introdução de mecanismos de mercado no setor público e na vinculação estabelecida entre o pagamento e o desempenho” (ORMOND & LÖFFLER, 1999, p. 69).

2.5. Críticas à Nova Administração Pública: reformas superficiais?

Brugué e Gomá (2007) quando discorrem acerca das mudanças trazidas pela NPM as categorizam como uma transformação de superfície, com variações concentradas na eficiência instrumental, ou seja, na criação de novas formas de se fazer as mesmas coisas. Segundo estes autores, a NPM se sustenta em dois pilares frágeis: responsabilização dos servidores e colaboração entre as pessoas. O primeiro deles pretende expulsar a irresponsabilidade burocrática e instaurar procedimentos que exijam dos trabalhadores a produtividade e prestação de contas dos resultados de seu trabalho. Brugué (s/d), mesmo sabendo se valer de um termo de duvidoso significado político, afirma se tratar de uma “administración de machotes” ao se referir às iniciativas que objetivam construir uma administração onde os “indivíduos notem a pressão, se sintam obrigados a suar a camisa. Se trata, em outros termos, de expulsar a irresponsabilidade burocrática e de substituí-la pela obrigação de prestar contas que impõem o mercado e a competência⁵” (BRUGUÉ, s/d, pp. 7-8). As respostas se materializam por meio de medidas modernizadoras como a externalização dos serviços, a direção por objetivos, a contratualização, etc. Este pilar estimula a competição entre os integrantes da administração pública.

O segundo pilar do modelo da NGP prima pela melhoria do ambiente. O problema focalizado deixa de ser a irresponsabilidade passa a ser a segmentação. “A principal perversão da burocracia se encontra em sua alma racionalizadora e profissionalizante; uma alma que nos encerra na jaula de ferro weberiana e que nos impede a comunicação e a coordenação⁶” (BRUGUÉ, s/d, p. 8). Por meio desse pilar são implementadas ações que visam minimizar os efeitos da segmentação das atividades como programas de qualidade, modelos participativos de direção, processos de descentralização administrativa, etc.

E é exatamente sobre estes dois pilares que podem ser acumuladas as críticas proferidas a este modelo. O primeiro deles foi o que mais se desenvolveu. Apesar de ser aceitável a responsabilização dos indivíduos, no setor público a aferição de resultados não é tão simples. Assim, premiar os melhores e expulsar os piores se torna uma tarefa complexa quando não se tem clareza dos objetivos e, tampouco, instrumentos capazes de medir a

⁵ Tradução nossa. Texto original: “individuos noten la presión, se sientan obligados a sudar la camiseta. Se trata, en otros términos, de expulsar la irresponsabilidad burocrática y de sustituirla por la obligación de rendir cuentas que impone el mercado y la competencia” (BRUGUÉ, s/d, pp. 7-8).

⁶ Tradução nossa. Texto original : “La principal perversión de la burocracia se encuentra en su alma racionalizadora y profesionalizadora; un alma que nos encierra en la jaula de hierro weberiana y que nos impide la comunicación y la coordinación” (BRUGUÉ, s/d, p. 8).

consecução de resultados com precisão. Ao se tratar de políticas públicas, os objetivos são variados e até contraditórios. Soma-se a isso a complexidade dos problemas sociais e as tecnologias brandas que caracterizam as intervenções nas áreas, limitando o uso de mensuração de resultados da mesma forma que o setor privado. O segundo pilar é mais frágil que o primeiro. Isso porque o contradiz: não se pode ao mesmo tempo promover um estilo agressivo, meritocrático e competidor e pedir às pessoas que cooperem, que escutem os companheiros e que procurem entender seus motivos (BRUGUÉ, 2010).

Para Brugué, o problema é que as coisas não são tão simples:

A modernização gerencial se articula através de um discurso simples, baseado em brancos e negros, na oposição entre um passado indesejável e um futuro cheio de esperanças. Um argumento que critica a administração do Estado de Bem Estar e que oferece uma alternativa feliz, porém, que em nenhum caso justifica nem as críticas nem as alternativas para alcançá-las. As próprias palavras – pejorativas ou de esperança – se convertem no argumento (BRUGUÉ, s/d, p. 7)⁷.

Ormond e Löffler (1999) trazem à tona outra crítica à NPM ao afirmarem que o debate ideológico acerca do modelo o define como uma finalidade em si mesma, que se ocupa de desenhar um estado desejável da administração pública em termos de estrutura, funcionamento e resultados.

Para Brugué, a Nova Administração Pública fracassou. Não só não transformou a administração – limitou-se a colocar novos rótulos – como manteve a alma da burocracia, racionalizadora, rígida, focalizada na eficiência. Sua contribuição pode ser localizada na melhoria da capacidade de gestão e na eficiência da atuação da administração. Porém, continua sem “cérebro”. Segue sem conseguir refletir de forma mais abrangente e profunda acerca da atuação pública governamental. Não ultrapassa os limites burocráticos que persistem se chocando com as demandas sociais cada vez mais sofisticadas e diversificadas (BRUGUÉ, 2010). É possível, por fim, verificar que a Nova Administração Pública permite melhorar a economia e a eficiência instrumental. Mas, é preciso reconhecer também que este modelo não se preocupa com a capacidade da intervenção pública para satisfazer uma de suas finalidades: resolver conflitos e gerar bem estar coletivo (BRUGUÉ, s/d).

⁷ Tradução nossa. Texto original: La modernización gerencial se articula a través de un discurso simple, basado en blancos y negros, en la oposición entre un pasado indeseable y un futuro lleno de esperanzas. Un argumento que critica a la administración del estado del bienestar y que ofrece una alternativa feliz, pero que en ningún caso justifica ni las críticas ni las alternativas para alcanzarlas. Las propias palabras – peyorativas o esperanzadas – se convierten en el argumento (BRUGUÉ, s/d, p. 7).

Assim, é preciso resgatar a noção de que os objetivos da administração pública estão em seu exterior, na população sobre a qual pretende intervir. É preciso ainda reconhecer a crescente complexidade e diversidade deste entorno. Partindo destas premissas, a modernização planejada deve dotar a administração da capacidade para resolução de problemas complexos e para equilibrar as perspectivas diversas presentes na sociedade atual. Em outras palavras: a modernização não é instrumental, é substantiva e anseia garantir a riqueza e a criatividade das respostas frente a complexidade e, ainda, o compromisso e o equilíbrio que proporcionem a todos se sentirem parte de um todo, de um coletivo. Para obtenção de sucesso com estes objetivos, a chave está no diálogo, no intercâmbio de perspectivas e recursos entre os diversos integrantes da administração e entre a administração e seu entorno (Brugué, s/d). E a Nova Administração Pública não é capaz de oferecer tais respostas. O que ela propõe é uma forma de fazer as coisas melhor. Não fazer coisas diferentes.

Brugué, Canal e Payá (2009) afirmam que há algum tempo os profissionais e analistas da administração estão conscientes da crescente complexidade dos assuntos em relação aos quais devem intervir. São os “problemas malditos”, ou seja, assuntos resistentes às soluções porque são de irreduzível complexidade. O “grau de maldade” desses problemas varia de acordo com a complexidade, a incerteza e o número e a diversidade dos atores envolvidos (BRUGUÉ; CANAL; PAYÁ, 2009).

Tais problemas, resistentes às soluções já existentes, exigem, portanto, o transbordamento da capacidade da administração e das políticas públicas, pressionando-as para a consecução de soluções novas ao mesmo tempo em que alimentam uma crescente insatisfação entre os cidadãos. Assim, o eixo central da questão localiza-se no contraste entre a simplicidade das ações de intervenção – traço comum nas administrações públicas – e a complexidade dos problemas a resolver. Dada a impossibilidade de tornar os problemas mais palatáveis para a estrutura governamental já existente – fracionando-os aos âmbitos das estruturas setoriais tradicionais, opção mais comum até tempos atrás, resta a alternativa de encarar a transformação da administração pública e dota-la de capacidade de construção de intervenções multissetoriais para problemas multidimensionais. Exatamente neste ponto radica o principal desafio da administração pública na atualidade (Brugué, Canal, & Payá, 2009).

Em resumo, Kaleidos.red (2010) afirma:

(...) depois de mais de duas décadas de gestões “eficientistas”, só aconteceram melhorias parciais muito limitadas na capacidade e no prestígio de nossas instituições públicas. Geralmente, estas seguem sendo percebidas como impotentes e incômodas, sem convencer de sua capacidade para dar respostas satisfatórias às demandas e às necessidades dos cidadãos.

Frente a este fracasso – ainda que, evidentemente, encontraríamos muitas vezes que não estariam de acordo conosco –, a partir da década de noventa foi avançando uma interpretação diferente do binômio causa-resposta. O problema não se concentrava somente nas dificuldades para fazer as coisas melhor ou pior, mas nas dificuldades para fazer coisas diferentes. Claro que temos que ser eficientes, porém também se pode ser muito eficiente fazendo coisas que não resolvam os problemas das pessoas. Por isso, segundo estas novas abordagens, não deveríamos concentrar-nos na eficiência (instrumental) dos processos e, sim, deveríamos, por outro lado, dedicar toda nossa atenção à eficácia (substantiva) de nossas políticas⁸ (KALEIDOS.RED, 2010, p. 10-11).

Os fundamentos, princípios ou pressupostos da Administração Pública Deliberativa buscam responder a essas demandas complexas, instituindo um paradigma novo na maneira de conceber o estado e suas formas de atuação.

2.6. Administração Pública Deliberativa

Para Brugué (s/d), a crise da administração pública tradicional e a necessidade de transformá-la permanecem na agenda de muitos governos e tem gerado abundante literatura acadêmica. O desafio de lidar com “problemas malditos” pode ser descrito também como um desafio de abandonar a simplicidade e incluir a complexidade no *modus operandi* da administração pública ou, ainda, como um desafio diante do imperativo de abandonar as certezas provenientes da racionalidade tecnocrática e conviver operacionalmente com as incertezas de outro tipo de racionalidade, a deliberativa. Para Brugué & Gomá (2007), considerar a complexidade e o novo cenário a ela adjacente não se configura como o anúncio de uma boa nova. É, na realidade, a conformação de uma situação de instabilidade, desamparo e permanente estado de alerta diante do desconhecido. As resistências se avolumam diante das incertezas e é preciso muito cuidado e paciência para que as propostas não sejam convertidas em ameaças.

⁸ Tradução nossa. Texto original: (...) tras más de dos décadas de gestiones eficientistas, solo ha habido mejoras parciales y muy limitadas en la capacidad y el prestigio de nuestras instituciones públicas. Por lo general, estas siguen siendo percibidas como impotentes y molestas, sin convencer de su capacidad para dar respuestas satisfactorias a las demandas y las necesidades de los ciudadanos. Frente a este fracaso – aunque, evidentemente, encontraríamos muchas voces que no estarían de acuerdo con nosotros –, a partir de los años noventa se fue abriendo paso una lectura diferente del binomio causa-respuesta. El problema no se concentraba solo en las dificultades para hacer las cosas mejor o peor, sino en la necesidad de hacer cosas diferentes. Claro que tenemos que ser eficientes, pero también se puede ser muy eficiente haciendo cosas que no resuelvan los problemas de la gente. Por eso, según estos nuevos planteamientos, no deberíamos concentrarnos en la eficiencia (instrumental) de los procesos y si deberíamos, en cambio, dedicar toda nuestra atención a la eficacia (sustantiva) de nuestras políticas (KALEIDOS.RED, 2010, p. 10-11).

Contudo, o que se observa a partir de um olhar mais geral é, por um lado, o imperativo de transformar a administração pública e torna-la mais responsiva aos problemas da população, minimizando a insatisfação dos cidadãos com o provimento de intervenções públicas focalizadas na efetividade dos resultados. Por outro lado, há uma ausência de instrumentos, técnicas e ferramentas para operacionalizar um novo modelo e, ainda, dificuldades de caráter mais profundo de cunho cultural, político e social. Uma vez dada a condição de irreduzível complexidade dos “problemas malditos” sobre os quais a administração não pode mais relutar em intervir, resta a alternativa de avançar sobre os obstáculos impostos pela necessidade de fazer de outro jeito e, sem relutância, trabalhar para minimiza-los.

É preciso ter em mente que as transformações propostas devem incidir sobre a estrutura da administração pública bem como sobre seu modo de intervir sobre os problemas. Não está em questão o escopo da função do estado. Para Brugué (s/d), o objetivo da modernização administrativa deve ser aumentar a capacidade de resposta perante a complexidade e, conseqüentemente, incluir a sociedade na recente e crescente diversidade que a caracteriza. A proposta é substituir o trinômio economia, eficiência e eficácia – afeitos à nova gestão pública – por um objetivo substantivo. É migrar os objetivos do interior para o exterior da administração. Trata-se de equilibrar uma sociedade que parece ter perdido o equilíbrio, aproveitando a riqueza presente na diversidade e fazendo com que todos se sintam incluídos no conjunto. Os ajustes e melhorias na própria máquina administrativa não estão descartados. Mas, também não podem ser convertidos no eixo estruturador da modernização administrativa. Se assim fosse, nas palavras de Brugué, “converteríamos a administração em uma finalidade nela mesma e nos esqueceríamos das finalidades substantivas que explicam e justificam sua existência⁹” (BRUGUÉ, s/d, p. 6). Assim, os objetivos da modernização administrativa pós-NGP ditos em duas palavras são: inclusão e equilíbrio.

Administração Pública Deliberativa¹⁰ é um modelo de gestão democrática no qual os cidadãos deixam de ser simples defensores de suas propostas e ocupam outro lugar no qual convencem e são convencidos, se comunicam e argumentam para amadurecer juntos novas opiniões. A política pode ser criativa e o conceito de democracia genuinamente praticado.

⁹ Tradução nossa. Texto original: “convertiríamos a la administración en una finalidad en ella misma y nos olvidaríamos de las finalidades sustantivas que explican y justifican su existencia” (BRUGUÉ, s/d, p. 6).

¹⁰ A Administração Pública Deliberativa guarda relação, em uma análise mais ampla, com os pressupostos teóricos da Democracia Deliberativa, cujo expoente mais expressivo é Habermas. Para mais informações, ver: Habermas, J. Três modelos normativos de democracia. Lua Nova, Cedec, São Paulo, n.36, p.39-53, 1995.a

Para Eli Diniz (1998), a discussão contemporânea sobre a eficácia da ação estatal possui caráter abrangente e deve incluir a dimensão política da questão, extrapolando os aspectos meramente técnicos e administrativos. “Assim, cabe considerar, para além dos aspectos convencionais, os requisitos políticos que possibilitam uma ação eficiente por parte do Estado” (DINIZ, 2011). Para Bauman (2001 e 2006) e Innerarity (2006) citados por Brugué e Gomá (2007), este é um paradoxo vivido pela sociedade atual: por um lado, a necessidade de responder à crescente complexidade social (as pessoas são cada vez mais diferentes, a sociedade cada vez mais diversa e plural) e às novas demandas e problemas que exigem respostas que não encontram ressonância na forma tradicional de gestão e, por outro lado, uma permanente renúncia daquilo que permite equilibrar esta mesma complexidade, a política. Esse paradoxo, na prática, se configura como uma incoerência entre a explosiva emergência de uma nova sociedade e um estancamento refratário da velha administração (SUBIRATS, 2003 apud BRUGUÉ; GOMÁ, 2007).

Brugué (s/d) ratifica o paradoxo ao afirmar que acreditar na administração pública como meramente técnica, neutra e profissional é uma falácia. Mas é uma fala recorrente, uma vez que considerar a dimensão política da administração pública coloca em questão o próprio o modelo weberiano de burocracia. Para ele, a dicotomia wilsoniana – a distinção nítida entre o mundo administrativo (da técnica e da racionalidade) e o mundo político (dos conflitos, debates e decisões) – é altamente questionável. Onde está a fronteira entre estes mundos e o quão sólida ela é? Essas respostas implicam em repensar o processo administrativo e, por fim, em reconhecer que relações de poder são produzidas no interior do espaço administrativo, que as decisões administrativas são permeadas por valores e disputas políticas e ideológicas, que as relações entre os dois âmbitos (técnico e político) são complexas e, ainda, que a autonomia dos atores existe, uma vez que estes não são meros executores de políticas e podem, caso queiram, desvirtuar a política que está sob sua responsabilidade. Em resumo, para (BRUGUÉ, s/d), a administração pública é completamente politizada. Contudo, essa condição não implica em prejuízo, em mera distorção, como comumente se diz. A política realmente distorce e, quando o faz, não deve ter conotação de desvio e, sim, de guia. Por fim, para este autor, os políticos encontram atualmente enormes dificuldades para identificar e definir seus objetivos. Não por pura incompetência. Também porque a complexidade, a flexibilidade, a volatilidade e o dinamismo do mundo torna sua atuação mais difícil.

Se trata-se de ensinar uma lição, curar um enfermo ou construir uma ponte, então é claro que podemos trasladar a vontade política ao técnico pertinente, àquele que é o

responsável. Por outro lado, se nos preocupa a imigração, a sustentabilidade ou a regeneração de um bairro, então, a que técnico pedimos? De quem é a vez? O problema é que, por um lado, não cabe a ninguém em particular senão a muitos e que, por outro lado, o tema a abordar supera das delimitações técnicas e se adentra no incerto mundo das opiniões, das preferencias, dos intereses... a política¹¹ (BRUGUÉ, s/d, p. 3).

Trata-se de política porque é parte deste universo – e não da administração burocrática – a negociação, o diálogo e a pactuação. Para Brugué & Gomá (2007), a nova política não deve ser ditada pelos técnicos nem tampouco imposta. Deve ser alvo de discussão entre os vários atores e, assim, fruto de interação, pactuação e cumplicidades. Nesse sentido, a participação e o diálogo se tornam elementos essenciais. Contudo, atravessar a fronteira do discurso teórico e enveredar-se pela seara da prática nesse caso implica em defrontar-se com dificuldades e arriscar-se a converter em uma quimera o que outrora parecia uma evidência. Para estes autores, muitos são aqueles que defendem e reconhecem a necessidade de uma nova forma de governar embora não saibam como materializar tais intenções. Os conceitos e ideias se impõem em ritmo diverso das tecnologias. Esta afirmação pode ser verificada no volume de teorias e na multiplicidade de novos termos para expô-las: redes, governança, posburocracia, racionalidade deliberativa, etc (BRUGUÉ; GOMÁ, 2007) coexistindo com um mutismo presente no momento da concretização. Essa falta de palavras tem duas razões. Primeiro, porque há uma resistência em reconhecer as dificuldades e, depois, porque não há vocabulário e tao pouco práticas, instrumentos e *know how* nem mesmo para começar a trabalhar de uma maneira que nunca foi definida antes.

Para Kaleidos.red (2010), as dificuldades podem ser categorizadas pelo seu caráter de fundo ou de superfície. Estas últimas, relacionadas ao segundo tipo descrito por Brugué e Gomá (2007): trata-se da ausência de capacidades e ferramentas para operacionalizar os anseios por um trabalho coletivo. Tais dificuldades demandam, para sua superação, o desenvolvimento de instrumentos para articular a participação dos cidadãos, para consolidar as incoerências institucionais (convênios, contratos de colaboração) e para materializar relações interadministrativas, no caso, denominadas de transversalidade. As dificuldades de fundo pertencem a três vertentes: cultural, social e política. Exigem um prazo mais longo para serem trabalhadas e, sobretudo, convicção e planejamento.

¹¹ Tradução nossa. Texto original: Si de lo que se trata es de impartir una lección, curar un enfermo o construir un puente, entonces es claro que podemos trasladar la voluntad política al técnico pertinente, a aquel a *quien le corresponde*. En cambio, si nos preocupa la inmigración, la sostenibilidad o la regeneración de un barrio, entonces, a que técnico se lo pedimos? A quién le toca? El problema es que, por un lado, no le toca a nadie en concreto sino a muchos y que, por otro lado, el tema a abordar supera la delimitaciones técnica y se adentra en el incierto mundo de las opiniones, las preferencias, los intereses, ... la política (BRUGUÉ, s/d, p. 3).

No que concerne às dificuldades culturais há o grande obstáculo de desmontar a confiança na racionalidade tecnocrática, secularmente construída e considerada como fonte mais confiável de respostas para as questões o que fazer? Como fazer? A notícia, então, não é a aparição de uma racionalidade deliberativa. É o desaparecimento da racionalidade tecnocrática que abala os pilares da segurança e da certeza das respostas. A situação vista por este prisma permite, numa leitura nada ingênua, compreender que vive-se uma tentativa de permanência no ancoradouro das certezas técnicas do conhecimento especializado. Não apenas por preguiça intelectual ou por inércia. Também por medo.

Nossa sociedade, desde o Iluminismo, venera a racionalidade e o conhecimento científico como as fontes mais confiáveis para saber para saber o que temos que fazer e como devemos fazê-lo. Podemos entender discursos e conceitos mais ou menos novos, porém sua capacidade para desmontar novos, pero su capacidad para desmantelar nossa confiança tecnocrática, secularmente construída, não é tão imediata¹² (KALEIDOS.RED, 2010, p. 16).

É preciso ter cautela e paciência a fim de evitar que as propostas se configurem como ameaças. Devem-se reconhecer as resistências culturais e manejar as novidades com prudência.

As dificuldades políticas não são mais simples. Elas advêm de um processo vivenciado ao longo dos últimos anos e, de certa maneira, influenciam negativamente os avanços na superação das dificuldades culturais. A política atual é pressionada pela mídia e se fixou em um mundo do espetáculo em que são valorizadas as mensagens chamativas e os ataques aos adversários. Para Sampedro (2003 apud BRUGUÉ; GOMÁ, 2007) a relação entre os políticos e os meios de comunicação forma um estranho casal que mantém uma relação tortuosa que acabar por despojar a política de pedagogia, extirpando sua capacidade argumentativa e transmutando formas civilizadas de abordagem dos conflitos em cenário de exibição e gritaria.

Para Kaleidos.red (2010), os políticos se interessam demasiadamente pelos imperativos das apresentação de resultados e dos níveis de audiência. Em lugar da política ser uma continuação da guerra por outros meios, ela se tornou um espetáculo que a esvazia de sua essência, eliminando sua capacidade de chegar a acordos que sintetizem posições diversas por meio de técnicas sofisticadas de persuasão e de enfrentamento dialético . Neste formato,

¹² Tradução nossa. Texto original: Nuestra sociedad, desde la Ilustración, há venerado la racionalidad y el conocimiento científico como las fuentes más fiables para saber qué tenemos que hacer y cómo tenemos que hacerlo. Podemos entender discursos y conceptos más o menos novedosos, pero su capacidad para desmontar nuestra confianza tecnocrática, secularmente construida, no es tan inmediata (KALEIDOS.RED, 2010, p. 16).

política iguala-se a um monólogo e deixa de representar equilíbrio ao mesmo passo em que torna-se um jogo de vitória ou derrota. Abre-se precedente para a questão: qual é o lugar das cumplicidades e do diálogo? Para além das críticas desenvolvidas por Brugué e Gomá (2007) que afirmam que a política tende a banalização à custa de quantidades elevadas de descrédito, dignidade e respeito, outro ponto fundamental é que superar estas dificuldades é imprescindível para estabelecer condições favoráveis para um novo modelo de administração pública.

As dificuldades sociais tão impregnadas do intenso processo de individualização que marca as sociedades ocidentais contemporâneas. Esse processo afasta os cidadãos de qualquer projeto coletivo. O espaço público deixou de representar o lugar onde os interesses privados deveriam ser, por excelência, convertidos em coletivos para tornar-se um espaço de vocalização em público dos interesses privados. Prioridades são os projetos próprios, não há tempo para ocupar-se com projetos que são de todos. O individualismo alija a sociedade de um projeto coletivo.

Para Kaleidos.red (2010),

Estamos, de fato, abdicando de nossa condição de cidadãos e, segundo parece, preferimos ser consumidores. Temos substituído definitivamente a àgora pelo centro comercial. E esta crescente individualização, à margem de outros efeitos, ajuda pouco na construção de uma administração relacional: como vamos perder tempo descobrindo e impulsionando projetos coletivos com os outros quando, segundo nos dizem, deveríamos concentrar-nos na competência individual?¹³ (KALEIDOS.RED, 2010, p. 18).

O desafio é refletir na contradição de uma sociedade que, a partir da complexidade, reclama respostas compartilhadas e ao mesmo tempo convida todos a viverem sozinhos. Essa contradição só se resolverá quando os cidadãos forem capazes de recuperar o crédito na política e a importância do diálogo como forma de exercê-la (KALEIDOS.RED, 2010).

O mesmo processo de individualização pode ocasionar importantes tensões sociais uma vez que sozinhos não é possível enfrentar os desafios apresentados pela realidade atual. Os problemas de todos, assumidos individualmente, dificilmente encontrarão soluções adequadas. Este cenário ajuda muito pouco na construção de uma política e de uma

¹³ Tradução nossa. Texto original: Estamos, de hecho, abdicando de nuestra condición de ciudadanos y, según parece, preferimos ser consumidores. Hemos sustituido definitivamente el ágora por el centro comercial. Y esta creciente individualización, al margen de otros efectos, ayuda poco a la construcción de una administración relacional: como vamos a perder el tiempo descubriendo e impulsando proyectos colectivos con los demás cuando, según nos dicen, deberíamos concentrarnos en la competencia individual? (KALEIDOS.RED, 2010, p. 18).

administração deliberativa. Como construir uma nova política sem cidadãos e sem um espaço público onde construir interesses coletivos (BRUGUÉ; GOMÁ, 2007)?

Uma vez apresentados a necessidade de reforma, os objetivos e as dificuldades para construção de um novo modelo de administração pública, o foco agora pode incidir em sobre como fazê-lo.

Partindo das premissas de que os objetivos da administração pública estão em seu exterior e do reconhecimento de que a complexidade e diversidade são irreduzíveis, a modernização da administração consiste em prepará-la para resolver problemas complexos, equilibrando as diversas perspectivas presentes na sociedade atual. A grande questão é: como construir essa administração criativa e inclusiva?

Considerando a necessidade de fazer coisas diferentes, alavancando uma transformação de fundo que supere a fragmentação e a “tecnocracia” e, ao mesmo tempo, tornando a administração pública responsiva aos problemas complexos, o caminho é adotar uma lógica em que “*todos nós faremos*” em substituição ao modelo em que “*cada um com o seu*”¹⁴ (BRUGUÉ, 2010). Este mesmo autor aponta para um possível impasse que esse modelo de Administração Pública pode ter que se defrontar: ao afetar a alma da organização, as inércias e resistências são muito intensas. As dificuldades operacionais podem ser de tal ordem que prejudiquem as intenções iniciais e ocasionem paralisia organizacional. O risco é de, ao trabalhar a partir da premissa “*entre todos lo haremos*”, como o ditado tradicional espanhol diz “*e enquanto... a casa por varrer*”¹⁵ (BRUGUÉ, 2010). Como evitar essa situação?

Ao tornar a Administração apta a resolver problemas complexos e equilibrar as diversas perspectivas presentes entre os cidadãos, tem-se como objetivo substantivo o compromisso e o equilíbrio. Para Brugué (2010), isso só se consegue com criatividade e inteligência. Como exposto anteriormente, o modelo burocrático weberiano colocou em prática uma administração que “não pensa”, somente responde, repetindo procedimentos determinados por um especialista, distante do executor das tarefas. Como transformar esse modelo em algo dotado de inteligência e criatividade? Para Brugué (2010), uma administração que fala é uma administração que pensa. Logo, a chave somente pode derivar-se do diálogo, da facilitação do intercâmbio de perspectivas e recursos entre as partes da administração e, ainda, entre a administração e seu entorno (HABERMAS, 1981 apud BRUGUÉ; s/d). O diálogo autêntico contempla as diversas sensibilidades, estimula a criatividade e, por fim, enriquece as respostas frente à complexidade. Este tipo de diálogo

¹⁴ Tradução nossa. Texto original: “*entre todos lo haremos*” e “*cada uno a lo suyo*” (BRUGUÉ, 2010)

¹⁵ “*y mientras... la casa por barrer*” (BRUGUÉ, 2010).

recupera um velho princípio em que “o todo é mais que a soma das partes”. Não olvidando que o problema é poliédrico e complexo, o compromisso com as intervenções tecnicamente melhores se desvanece e ganha relevo respostas que contenham em si um compromisso com as várias visões de um mesmo problema ou, em outras palavras, equilibrem os diversos interesses. A esta administração que privilegia o diálogo e o equilíbrio, Brugué denomina Administração Pública Deliberativa (APD) (BRUGUÉ, s/d).

Em relação ao diálogo, deve-se cuidar para que as possibilidades extremas dessa modalidade de comunicação não sejam adotadas. A primeira delas é ocorre quando o diálogo se transforma em um monólogo e um só indivíduo monopoliza todo o discurso ou, ainda, quando ouve-se os demais mas, não de forma efetiva e acaba-se desconsiderando as opiniões dos outros. O extremo oposto é quando o diálogo torna-se uma infinidade de debates multilaterais que também não colaboram para uma construção coletiva. O diálogo autêntico estabelece um ambiente simétrico que permite que todos falem e ouçam de forma ordenada de forma a garantir conclusões e resultados

Um diálogo não é nem um discurso nem um conjunto de vozes sobrepostas umas às outras. Um diálogo é uma forma de construir, de criar a partir do intercâmbio. Este diálogo construtivo está no coração do que hoje chamamos democracia deliberativa e da APD. Uma ideia que, apesar de sua aparência de novidade, já encontrávamos em Aristóteles quando argumentava a favor da capacidade de debate entre cidadãos normais frente aos especialistas isolados na hora de alcançar as melhores decisões¹⁶ (BRUGUÉ, 2010, p. 17).

2.7. A Administração Pública Deliberativa na prática: instrumentos de gestão

Mas, enfim, como materializar esse novo modelo de administração? Como tornar a Administração capaz de falar e pensar? Como reagir frente ao risco de trabalhar em conjunto e, ao final, “*la casa por barrer*”? A má notícia é que não existem respostas definitivas mas, o caminho a seguir aponta para dois pilares robustos: confiança e mediação. Erigi-los implica em realizar transformações profundas nas estruturas da administração pública tradicional. Certamente, por esse motivo Brugué (2010), afirma claramente que fazer o que se propõe é muito difícil. Não há uma receita clara e acessível e que, ainda assim, tem a missão de

¹⁶ Tradução nossa. Texto original: Um diálogo no es ni un discurso ni un conjunto de voces solapadas que se acallan las unas a las otras. Um diálogo es una forma de construir, de crear desde el intercambio. Este diálogo constructivo está en el corazón de lo que hoy llamamos la democracia deliberativa y de la APD. Una idea que, a pesar de su apariencia de novedad, ya encontrábamos en Aristóteles cuando argumentaba a favor de la capacidad del debate entre ciudadanos normales frente a los expertos aislados a la hora de alcanzar las mejores decisiones (BRUGUÉ, 2010, p. 17).

extirpar uma estrutura que só entende especializações e segmentações e que condiciona todos os comportamentos na Administração Pública há pelo menos dois séculos.

Para tornar a Administração capaz de dialogar, a primeira proposta é superar a desconfiança que contamina as relações de receios e suspeitas no âmbito interno da Administração e entre esta e os cidadãos. Dialogar neste contexto é muito complicado. Deste modo, é preciso construir uma Administração transparente, em que tudo seja visível e não seja possível recorrer a velhas suspeitas como fuga para não dialogar. Confiança é o ingrediente fundamental. Na prática, é preciso empreender um amplo conjunto de atividades e reformas com a finalidade de garantir o acesso à informação, oferecer transparência, explicitar compromissos éticos de comportamentos, assumir as responsabilidades derivadas da gestão pública, avaliar as atuações e prestar contas de seus resultados. Será uma lenta, porém intensa revolução (BRUGUÉ, 2010). Uma mudança genética. Não epidérmica.

A segunda proposta é dotar a Administração de conteúdos sobre os quais conversar. Na administração burocrática é preciso falar somente quando é necessário ajustar procedimentos. Não há outro tema de debate uma vez que as tarefas já foram definidas e cada um sabe seu papel. É preciso incluir no vocabulário questões com conteúdo como coesão social, desenvolvimento econômico ou social, etc. E somente outorgando conteúdo aos diálogos é que surgirá vontade de participar delas e, mais, é que as pessoas entenderão a importância de dedicar tempo e esforços para tal.

Ocupa posição central no modelo de Administração Pública Deliberativa a crítica desferida contra dois princípios da organização burocrática do trabalho: a fragmentação das tarefas e integração organizacional. A natureza da racionalidade burocrática exige que as tarefas sejam decompostas e distribuídas entre os diferentes agentes. É um procedimento comum em muitos tipos de organização e o mesmo se percebe nas administrações públicas. A premissa básica por trás da divisão do trabalho aí subjacente é que o estabelecimento de um contexto em que cada um faz a sua parte gera a especialização das tarefas, por sua vez agrega eficiência na execução da tarefa. Ao mesmo tempo, é preciso manter a unidade da organização, uma integração entre as atividades de forma a mantê-las parte de um projeto comum que garanta um resultado coletivo. De acordo com o exposto, toda organização é uma maneira de fragmentar e, simultaneamente, integrar. A autoridade é o elemento organizacional que cumpre o papel de manter cada um em seu lugar e, ao mesmo tempo, não permitir que a instituição se desintegre. “A autoridade é o cimento na medida em que serve

tanto para manter cada um em seu lugar (fragmentação) como para evitar que esqueçam seu pertencimento a uma única organização (integração)¹⁷” (BRUGUÉ, s/d, p. 12).

O porém é que com a autoridade não restam possibilidades de diálogo. A autoridade indica a todos onde estão e o que devem fazer. Dialogar sobre o que? O que a Administração Pública Deliberativa defende é o surgimento de uma organização em que o diálogo seja premente. Em outras palavras, defende a substituição da autoridade pela comunicação e pelo diálogo. Esta seria a essência deste novo modelo. Para tal, são necessários dois requisitos básicos citados: margem de negociação entre as partes (se não há possibilidade de negociação, para que conversar?) e confiança (sem confiança, o diálogo se esvazia).

A confiança é um tema novo, sobre o qual há pouca literatura disponível e que, apesar disso, deve ser alçada ao patamar de fator de gestão. O desafio é abordar o assunto em termos operacionais, dotando-o de conteúdo prático, útil para a proposta da administração pública deliberativa. Essa questão será mais detalhadamente abordada adiante, quando forem apresentadas as estratégias de gestão para este modelo.

A última proposta, indice diretamente sobre o segundo pilar da Administração Pública Deliberativa, a mediação. Seu objetivo é renovar a divisão hierárquica das organizações tradicionais e abolir um tipo de direção que não provoca o diálogo entre as partes. Em uma administração deliberativa, esse tipo de direção é desaconselhável. Necessárias tornam-se a articulação e a intermediação. Habitadas à liderança unidirecional, as organizações tradicionais se veem as voltas com a necessidade de estabelecer lideranças bidirecionais, abertas ao diálogo e à negociação em lugar de despender instruções e controlar a todos. Uma liderança poderosa, não autoritária. Uma liderança que garanta a continuidade das atividades e atuações. Uma liderança mediadora, que ocupe o centro de uma organização reticular (não hierarquizada) e que exerça essa função (BRUGUÉ, s/d). Este também é um fator de gestão da administração pública deliberativa que será detalhado em seção posterior.

A Administração Pública Deliberativa coloca em xeque questões muito caras à administração tradicional. Fazê-lo, implica em assumir riscos, abandonar o vocabulário e os estereótipos analíticos que mantinham o *status quo*. Os riscos estão ligados a três questões específicas. A primeira delas relaciona-se com o rechaço da centralidade da competência e a consequente substituição pela colaboração. A administração competente desenvolvida por competentes, típica da administração tradicional ou a competitividade como bandeira de uma

¹⁷ Tradução nossa. Texto original: “La autoridad es el cemento na medida que sirve tanto para mantener a cada uno en su sitio (fragmentación) como para evitar que olviden su pertenencia a una única organización (integración) (BRUGUÉ, s/d, p. 12).

revolução superficial da Nova Gestão Pública não mais servem. O ideal torna-se uma administração sensível e comunicativa. A segunda questão que envolve risco advém do rompimento com a obsessão *eficientista* para o estabelecimento dos novos objetivos comunicativos da Administração Deliberativa. Mudança fundamental para construção de uma administração voltada para a resolução dos problemas de uma sociedade diversa e complexa. O terceiro ponto incide sobre o posicionamento dos objetivos da administração pública. Para que ela seja, de fato, pública os objetivos devem ser externos a si mesma, posicionados no entorno para torna-la apta a responder às demandas e aos conflitos coletivos (BRUGUÉ, s/d).

Para conseguir se conformar nesse novo modelo administrativo, a administração carece do acolhimento de novas atitudes e novas mentalidades. É, nas palavras de Brugué, uma “mudança de chip” para outro, novo, que contenha em sua programação paciência e feminilidade (BRUGUÉ, s/d, pp. 16-17). Paciência porque a Administração Deliberativa pede tempo. Se há pressa, não há sentido estabelecer o diálogo como premissa. A Administração Deliberativa foca a resolução de problemas complexos, não uma resolução rápida dos problemas. Ambos não são excludentes, contudo, prioritário é o fator externo (o problema complexo resolvido) não o fator interno (eficiência e rapidez) (BRUGUÉ, s/d).

Agora, a feminilidade se estabelece em oposição a “administración de machotes” – denominação utilizada por Brugué para se referir a uma característica da Nova Administração Pública: a obsessão pela eficiência. Para este autor, são típicos do universo feminino valores fundamentais para a Administração Pública Deliberativa: diálogo, compromisso, gosto pela atenção, tempo para as relações, empatia e colaboração. Assim, ele defende a “feminilização” da Administração Pública neste novo modelo. “Talvez sejam técnicamente piores, porém, seu serviço é infinitamente mais rico, mais sofisticado, mais complexo, mais completo¹⁸...” (BRUGUÉ, p. 18).

A APD configura-se como um tipo ideal de gestão pública, adequada para responder aos desafios da complexidade, mas sua materialização ainda é incipiente e, pode-se dizer, existe um forte conteúdo utópico e normativo em suas proposições. Entretanto, sua utilização como referencial analítico permite ter um quadro conceitual contra o qual contrastar experiências empíricas. No caso da presente dissertação, trata-se de analisar o Programa Travessia que se propõe a enfrentar o complexo problema da pobreza sob as lentes e a partir das categorias analíticas derivadas da formulação da Administração Pública Deliberativa.

¹⁸ Tradução nossa. Texto original: “Quizá sean técnicamente peores, pero su servicio es infinitamente más rico, más sofisticado, más complejo, más completo...” (BRUGUÉ, p. 18).

3. INTERSETORIALIDADE e TRANSVERSALIDADE como ingredientes de uma gestão deliberativa: elementos para um modelo analítico

A intersetorialidade e a transversalidade são ingredientes presentes na Administração Pública Deliberativa. Na verdade constituem respostas para operacionalizar este modelo de administração. Isto porque a complexidade exige transversalidade. Por meio desta forma de trabalhar – inter-relacionada, transversal – é possível ser mais eficaz nas respostas a problemas complexos. É possível trabalhar junto, superando o trabalho isolado mesmo que muito eficientemente desenvolvido. É possível eliminar a superposição de tarefas, propondo atividades que prevejam uma atuação conjunta e compartilhada. E é possível, ainda, multiplicar os resultados potenciais. Nas palavras de Kaleidos.red, “a transversalidade como solução implica que se tornou a fórmula mágica para trabalhar juntos e para multiplicar nossos potenciais particulares. Em um mundo de renovadas complexidades, a transversalidade é a resposta¹⁹” (KALEIDOS.RED, 2010, p. 14).

Apesar de parecer uma panaceia para atuação frente à complexidade, a transversalidade é um problema de gestão. Para além dos motivos já apresentados no capítulo anterior: dificuldade de incorporação do diálogo, necessidade de destituir a centralidade da eficiência, da hierarquia e da competência, outra questão se apresenta: como operacionalizar este conceito?

Como já foi dito, a Administração Pública Deliberativa se estrutura a partir de conceitos diferentes para superar os limites de atuação da Administração Pública Burocrática. As respostas são: frente à especialização, o diálogo; e frente à segmentação, relações entre os atores. Recuperar a política como diálogo significa reconhecer que é preciso alinhar os atores diversos na tentativa de produzir a chamada inteligência coletiva, capaz de encontrar respostas inovadoras e potencialmente muito eficazes. As políticas, produzidas pela inteligência coletiva, não devem ser ditada pelos técnicos. Devem ser discutidas entre vários atores, pactuadas. O problema é que a passagem do discurso para a prática não é tão simples (BRUGUÉ; GOMÁ, 2007). No que se refere à articulação entre os atores, três termos “mágicos” e polêmicos encontram espaço: participação cidadã (para relação com a

¹⁹ Tradução nossa. Texto original: “la transversalidad como solución implica que la convertimos en la fórmula mágica para trabajar juntos y para multiplicar nuestros potenciales particulares. En un mundo de renovadas complejidades, la transversalidad es la respuesta” (KALEIDOS.RED, 2010, p. 14).

sociedade), governo multinível (relação entre as instituições governamentais) e transversalidade (relações entre os setores ou departamentos) (KALEIDOS.RED, 2010).

A temática da Administração Pública Deliberativa discutida no capítulo anterior liga-se diretamente com o tema da intersectorialidade e transversalidade. Nesse capítulo, tais conexões são estabelecidas ao mesmo tempo em que se delineiam dimensões e variáveis de análise que serão utilizadas para análise do caso específico.

A crise enfrentada pela Administração Pública provoca o desprestígio daqueles que se dedicam à política e à gestão pública, mas, também, prejudica a capacidade de resolver problemas coletivos. O que se tem é um paradoxo no qual há a explosiva emergência de uma nova sociedade (uma crescente complexidade em que a sociedade é cada vez mais diferente, diversa, plural) convivendo com um persistente estancamento da velha política e da velha administração, ou seja, uma renúncia daquilo que permite equilibrar esta mesma complexidade, a política (BRUGUÉ & GOMÁ, 2007).

O desafio fundamental é inventar uma tecnologia político-administrativa capaz de responder aos novos problemas da nova sociedade, que desmanche a desconexão entre as novas complexidades e as velhas simplicidades.

Para Veiga e Bronzo (2007), fatores internacionais pressionam os governos a criarem uma nova agenda.

As temáticas abordadas em várias conferências da ONU e das agências a ela vinculadas assim como seus desdobramentos políticos (compromissos assinados pelos países-membros e multiplicação de organizações transnacionais que vocalizam e advogam pela viabilização de políticas em torno de interesses e valores emergentes (gênero, raça e etnia, direitos humanos, meio ambiente, desarmamento, dentre outros) são manifestações bastante claras de uma nova agenda mundial que se sobrepõe à antiga, mais convencional, mas ainda não superada (educação, saúde, nutrição, proteção de crianças e adolescentes, moradia, etc.). A nova agenda situa um conjunto de problemas não adequadamente abordados pelas políticas públicas de recorte setorial (VEIGA; BRONZO, 2007, p. 3)

Essa demanda por uma nova agenda encontra-se aliada a outros fatores como os efeitos das crises econômicas, a difusão da tese do Estado mínimo e as iniciativas de reforma do Estado calcadas na crise do modelo keynesiano e da organização burocrática e, ainda, mudanças tecnológicas, dualização social, decadência de centros urbanos e intensificação do fenômeno da pobreza. Estes vários processos resultam em uma profunda modificação no ambiente que, por sua vez, pressiona a administração pública a se haver com a nova realidade. Há uma substituição do modelo de gestão da estabilidade pela gestão da incerteza. Enquanto no primeiro modelo os princípios vigentes eram a auto-suficiência, a uniformidade, a

conformidade e o profissionalismo, no segundo modelo tem lugar as estratégias para lidar com as mudanças no ambiente marcado pela crise fiscal e a necessidade de economizar e aplicar adequadamente os recursos. Há a ruptura do consenso em torno do estado de bem-estar acompanhada pelo processo de fragmentação social e pela emergência de novos movimentos sociais, provocando tensão no nível político (VEIGA; BRONZO, 2007).

Assim, a gestão da incerteza é marcada pelo imperativo de harmonizar e coordenar as atuações por meio da repolitização dos papéis dos dirigentes políticos. Mas, também pela adoção de uma visão estratégica da gestão social que abandona o modelo hierárquico e a soberania do planejamento completo. Encontra-se também presente o reconhecimento da multiplicidade de atores envolvidos na construção de recursos de poder e legitimidade, com foco nos resultados. Um novo modelo de gestão, flexível e adaptativo, capaz de responder aos problemas colocados, constituídos por novos conteúdos e demandantes de novas ferramentas de gestão. Esse modelo de gestão que reconhece a complexidade e a incerteza, pautado pela participação, flexibilização, integração e politização da gestão, liga-se diretamente ao debate sobre intersectorialidade (VEIGA; BRONZO, 2007).

Para Kaleidos.red (2010) já é lugar comum afirmar que as sociedades se complexificaram nos últimos anos e que existem graves dificuldades para definir as causas dos problemas e para oferecer respostas. Esta realidade complexa exige transversalidade para ser trabalhada. Esta afirmação se apoia em três expressões conhecidas e que, de forma inter-relacionada, condensam uma visão do problema e uma proposta para o desenho e execução de políticas públicas no contexto atual. A primeira delas é “sozinhos somos impotentes” que expressa a realidade na qual a eficiência de um profissional, serviço ou setor não é suficiente garantir para a construção das respostas aguardadas pelos cidadãos provenientes das instituições públicas. A segunda afirmação é “a soma não soma” e quer expressar que a simples superposição, acumulação ou soma das atuações também não é suficiente para solucionar os problemas. Nesse caso, não se trata de fazer junto o que era desenvolvido de forma isolada. É preciso fazer de forma compartilhada. Por fim, o desafio é “como juntar para multiplicar”? Fazer juntos multiplica o potencial, mas, ainda não são dominadas as técnicas para colocar em prática esta ideia (KALEIDOS.RED, 2010).

O que se percebe é que vários modelos têm sido propostos para balizar as formas de intervenção da Administração Pública na sociedade complexa e em crescente diversificação como a atual. Esses vários modelos têm apontado para estruturas de gestão compartilhada, ao mesmo tempo em que colocam em xeque a própria estrutura organizacional setorializada e

preparada para trabalhar de forma isolada. O que se observa é que temas como intersectorialidade, transversalidade, gestão em rede são vocalizados e ganham e força em espaços de discussão institucionais, inclusive, pautando novas agendas de reformas. Para Veiga e Bronzo,

A emergência do tema da intersectorialidade na agenda pública vem mesclado com a emergência de outros termos e noções conceituais – transversalidade, *cross cutting*, matricialidade – sendo difícil estabelecer, sem ambiguidades, os limites e as distinções entre eles. O ponto é que tais concepções acenam para um conjunto de inovações no âmbito da gestão pública, em um contexto no qual os sistemas técnicos especializados e as estruturas fortemente hierarquizadas e verticais são confrontados com novos objetivos e demandas políticas e sociais, novas temáticas e novos segmentos da população, que demandam uma remodelagem das velhas estruturas organizacionais, exigindo novas respostas organizativas das quais a intersectorialidade é apenas uma das alternativas possíveis (VEIGA; BRONZO, 2007, p. 11).

Os desafios estão postos e se avolumam quando se trata da operacionalização destes instrumentos, campo no qual ainda há muito para se criar, testar e adaptar até que tecnologias mais sólidas sejam constituídas. O que interessa, contudo, neste momento, é uma apresentação breve do que os vários modelos têm proposto, com o intuito de apresentar e justificar a escolha das categorias de análise a serem utilizadas na interpretação do caso abordado neste trabalho.

Para Inojosa (1998), os governos que desejam promover o desenvolvimento social e assegurar os direitos nesse campo aos cidadãos devem modernizar sua estrutura administrativa por meio da introdução de práticas de planejamento e avaliação participativas e integradas, de compartilhamento de informações e permeabilização ao controle social. Menicucci (2002) concorda ao dizer que a proposta de atuação intersectorial envolve mudanças nas instituições sociais e em suas práticas. Deve ser privilegiada a integração em prejuízo da setorialização. A ideia é que se torna necessário construir organizações mais flexíveis, que articulem as diversas instituições envolvidas. Esse processo só é factível com a mudança de cultura das diversas organizações bem como a abertura para a participação social (MENICUCCI, 2002).

Para Menicucci (2002), a intersectorialidade é uma nova abordagem dos **problemas sociais** que enxerga o cidadão de forma não fragmentada e, com isso, coloca para a gestão da cidade uma nova lógica, na qual a forma tradicional, hierarquizada e fragmentada são superadas. Seria necessário, para tanto, um esforço de **articulação** de políticas e de **síntese** de

vários **conhecimentos** buscando **unificar conhecimento e práticas** com vistas à inclusão social (MENICUCCI, 2002, grifo nosso).

Similarmente, para Junqueira (2000), a intersetorialidade é uma articulação de saberes e práticas de **planejamento, realização e avaliação** de ações com vistas a alcançar um **efeito sinérgico** em situações complexas, promovendo o **desenvolvimento social**, superando a exclusão social. Com este modelo seria possível ainda **otimizar** a utilização dos **recursos** disponíveis no trato dos problemas da população (JUNQUEIRA, 1999 apud JUNQUEIRA, 1998, grifo nosso).

Magalhães (2004), por sua vez, afirma que a intersetorialidade “procura **superar a fragmentação, a dispersão ou a sobreposição** de projetos ou ações” (MAGALHÃES, 2004, pág. 35, grifo nosso). Inojosa (2001) afirma algo semelhante quando diz que intersetorialidade é mais que justapor ou compor políticas públicas. Mas também **não é apenas estabelecer um diálogo** entre as políticas. O que se pretende é fazer com que essas políticas tenham um **foco comum e trabalhem em conjunto** para alcançar esse objetivo. (INOJOSA, 2001 apud BARBOSA, 2010, grifo nosso). Percebe-se aqui o alinhamento entre as proposições da intersetorialidade e os princípios da transversalidade. Para esta última, não basta começar a fazer junto o que se fazia separado até então. De forma similar ao que propõe Inojosa (2001), o que se pretende é trabalhar em conjunto a partir de um foco comum, elaborado a partir do diálogo entre as partes. Contudo, é preciso deixar claro que as alterações nas dinâmicas e nos conteúdos das políticas setoriais, como propõem abaixo Vera e Bronzo (2007) constituem um fator fundamental para que a administração supere a modelo em que sempre faz “mais do mesmo” e consolide outro no qual a ação pública seja capaz de resolver os problemas com os quais a sociedade convive atualmente, os “problemas malditos”, nas palavras de Brugué, Canal, & Payá (2009). Deve ficar claro, ainda, que todo o diálogo, toda a tentativa fundada no sentido de estabelecer rotinas de trabalho comuns, parte do reconhecimento de que “sozinhos somos impotentes”, para utilizar a expressão de Kaleidos.red (2010). Nas palavras de Veiga e Bronzo observar-se a ratificação de que a “soma não soma”, é preciso ir além da mera articulação das ações:

(...) intersetorialidade se diferencia, ainda que de maneira sutil, da articulação ou coordenação das ações, uma vez que envolveria **alterações nas dinâmicas e processos institucionais** e nos **conteúdos das políticas setoriais**, introduzindo uma perspectiva inovadora no desenho e na abordagem das políticas setoriais e na gestão pública. A intersetorialidade, do ponto de vista substantivo, requereria mais do que a articulação ou a comunicação entre os diversos setores sociais, tais como saúde, educação, habitação, emprego e renda, saneamento e urbanização, por exemplo (VEIGA;BRONZO, 2007, p. 10).

Para Nuria Grau a intersectorialidade trata da integração de diversos setores com vistas a solução de problemas sociais. Mas a autora reconhece que é um termo com diversas conotações, a depender das premissas adotadas e, inclusive, pelo que se entende como “setor”. Para ela, duas premissas devem ser consideradas ao delimitar a noção de intersectorialidade e esclarecer o sentido de sua adoção. A primeira delas é a de que a **conexão possibilita a busca de soluções integrais** e, assim, são alcançados objetivos de desenvolvimento. Este **fundamento expressamente político** coloca a prerrogativa de que as políticas públicas devam ser planejadas e executadas intersectorialmente. Setor, nesse caso, corresponde à organização convencional da estrutura governamental (saúde, educação, etc.) A segunda premissa é que **a integração entre os setores possibilita a utilização produtiva das diferenças entre eles** na resolução de problemas sociais. Este **fundamento técnico** afirma, em última instância, que a intersectorialidade permite o compartilhamento dos recursos de cada setor e, com isso, a criação de soluções melhores. Por setor, de acordo com essa premissa, deve ser considerado também as lógicas de ação coletiva e os mecanismos de coordenação social e, assim, pode significar a articulação entre o setor público, o mercado e a sociedade (GRAU, 2005).

Para esta autora, os elementos que frequentemente compõem a intersectorialidade são a **integración** (conceitual, de objetivos, de processos e a derrubada de alguns feudos), a **inclusividad** (pauta de ação comum para a implementação, definição das estratégias, atividades e recursos a partir das repercussões e efeitos nos objetivos, estratégias, atividades e recursos dos demais setores) e a **mancomunidad** (compartilhamento de recursos, responsabilidade e ações).

É preciso compreender, porém, que a intersectorialidade não contém a resposta para todos os problemas enfrentados pela Administração Pública. Para Serra, “a gestão transversal não deveria ser percebida como una panacea universal para todos os males organizativos senão, ao contrário, como um instrumento específico e limitado, adequado ao tratamento e gestão de aspectos muito precisos da gestão pública²⁰” (SERRA, 2004 apud VEIGA; BRONZO, 2005, p. 13).

Para Grau (2005), é preciso existir algum tipo de evidência de que a solução do problema não pode ser alcançada por um único setor. Quando da ocorrência das situações

²⁰ Tradução nossa. Texto original: “la gestión transversal no debería ser percibida como una panacea universal a todos los males organizativos sino, bien al contrario, como un instrumento específico y limitado adecuado al tratamiento y gestión de aspectos muy precisos de gestión pública” (SERRA, 2004 apud VEIGA; BRONZO, 2005, p. 13).

relacionadas adiante, a intersetorialidade tem maiores probabilidades de aflorar: a) o tema ou o problema transborda a competência de um único órgão; b) o projeto envolve a cidade como um todo; c) envolve a descentralização da execução das políticas sociais; d) demanda a centralização da formulação ou coordenação das políticas sociais. Em cada uma destas situações, “a operacionalização da intersetorialidade tende a sustentar-se na hipótese de que novas institucionalidades de caráter plural podem induzir a melhores padrões de desempenho organizacional” (GRAU, 2005, p. 4).

Após esta exploração, a autora afirma que na operacionalização da intersetorialidade existem diversas combinações institucionais dependendo dos âmbitos de sua aplicação. São eles: 1) as fases de gestão: a intersetorialidade pode se aplicar na formulação e na implementação da política ou só no primeiro; 2) a cobertura das políticas: podem ser intersetoriais todas as políticas, todas as políticas sociais ou apenas algumas destas. A combinação destes eixos delimita o ambiente em que se aplica a intersetorialidade bem como seu grau de complexidade. E, prevê, em cada uma delas, modelos organizativos diversos que contemplam a necessidade de criação de estruturas diferentes para operacionaliza-los. As combinações, contudo, não são excludentes, podendo coexistir ou se combinar. Cada uma delas aporta uma relação custo-benefício específica e que deve ser considerada quando se optar por uma ou por outra. O quadro abaixo apresenta estas combinações:

Tabela 1 - Presença da intersetorialidade no governo e na gestão das políticas sociais, segundo Grau (2005)

	Cobertura	Totalidade das políticas públicas	Só as políticas sociais (PS)	
Processos		(PP)	Todas (+)	Algumas (-) Combate a pobreza
Formulação e implementação (FI)	Caso FIPP	Estruturas governamentais suprasetoriais e regionalizadas	Caso FIPS (+) Estratégias de gestão integrada baseadas no território e na população	Caso FIPS (-) Sistemas de gestão em rede, baseadas no território e na família
Formulação (e coordenação) (F)	Caso FPP	Ministérios suprasetoriais Câmaras ou comitês coexistentes com ministérios setoriais	Caso FPS (+) Gabinetes ou Comitês sociais, coexistentes com ministérios setoriais	Caso FPS (-) Comissões coordenadoras de políticas sociais específicas

Fonte: Grau, 2005.

Em seu artigo, Magalhães (2004) define intersectorialidade a partir das definições também aqui apresentadas por Menicucci (2002) e Junqueira (1998) e classifica os conceitos propostos por ambos como demasiado genéricos para embasar estratégias de ações intersectoriais. Isso porque existem inúmeras possibilidades de combinações entre as políticas sociais (educação, lazer, esporte, saúde, cultura, assistência social, etc) que, via de regra, esbarrarão em recursos insuficientes para articulação de todas elas. Isso exige que haja uma escolha da melhor “combinação” para a situação que se apresenta. Para orientar essa escolha, o autor classifica as possíveis intervenções intersectoriais como **amplas** e **restritas**. A primeira se caracteriza pelo atendimento a um número restrito de cidadãos em um amplo leque de políticas e, a segunda, pelo atendimento a muitos cidadãos simultaneamente, em poucas dimensões de sua vulnerabilidade. O modelo mais difundido entre os exemplos encontrados na administração pública brasileira é a intersectorialidade restrita, que possui custo inferior e atinge um público maior. O que deve balizar a escolha por uma das estratégias é o reconhecimento de que todas essas facetas ou dimensões podem atuar com diferentes intensidades ou podem não serem todas causadoras de um fenômeno específico. A intersectorialidade ampla tem como contraponto os altos gastos dela provenientes e a intersectorialidade restrita torna-se mais viável por atender a um número maior de cidadãos, atuando estrategicamente nas dimensões da ação intersectorial (MAGALHÃES, 2004).

Tabela 2 - Classificação da intersectorialidade como ampla ou restrita

Categorias	Tipo de intersectorialidade	
	Ampla	Restrita
Cidadãos atendidos	Poucos	Muitos
Políticas envolvidas	Muitas	Poucas
Custo	Elevado	Baixo

Fonte: Magalhães, 2004. Elaboração própria.

O que se pode observar é que a noção de intersectorialidade prevê alterações estruturais e na dinâmica dos setores e supõe, assim, novos arranjos institucionais, normalmente estruturas suprasectoriais *ad hoc*. Contudo, a existência de tais setores não implica, necessariamente, na perda de autonomia dos setores envolvidos, pois são constituídas de forma a permitir o diálogo constante entre tais setores (BARBOSA, 2009). Bronzo (2005) corrobora com Serra (2004 apud BRONZO 2005) ao reafirmar que o arranjo intersectorial não implica necessariamente numa mudança na estrutura básica (ou *hard*) da organização. Implica apenas em uma mudança na parte *soft*, dimensão complementar à básica. Ou seja, não se

pretende substituir as estruturas setoriais existentes, embora pressuponha a introdução de novas linhas de trabalho e objetivos (BRONZO, 2005). Para Serra, as estruturas transversais não incluem a gestão operacional nem tampouco a produção, estas faculdades cabem à estrutura vertical. As estruturas transversais incluem, isso sim, a análise e a relação com o entorno, o desenho dos objetivos e o planejamento estratégico e operacional, o desenvolvimento, a avaliação do resultado operacional e a avaliação estratégica. Esta premissa estabelece os órgãos transversais como **sistemas de relacionamento e de conhecimento** que alimentam as organizações com visões específicas e objetivos estratégicos de mudança social e, ainda, acompanham e monitoram o impacto da gestão transversal. As atividades principais para estes órgãos seriam a produção, análise e difusão de informação e conhecimento, o desenho e formulação de objetivos estratégicos, concepção e desenvolvimento de políticas e metodologias de trabalho e a estruturação e gestão de redes internas e externas. Os principais recursos são estruturados em torno dos eixos **conhecimento e capacidade relacional** (SERRA, 2004 apud BRONZO, 2005).

Uma forma pela qual o tema da intersetorialidade se apresenta é pela perspectiva do território com base para a ação. Nesse sentido, Inojosa (1998) e Menicucci (2002) defendem que seja rompida a lógica tradicional da divisão do trabalho e eliminada a segmentação por áreas de conhecimento. Em seu lugar, devem surgir outras, com corte regional, que tenham por missão melhorar as condições de vida da população naquele território delimitado geograficamente, onde estão instalados. Junqueira (1998) esclarece a importância da dimensão territorial ao retomar uma das premissas da intersetorialidade – atender o cidadão em sua totalidade. Este autor afirma que, para satisfazê-la, não se pode perder de vista o imperativo de observar as relações do homem com a natureza, com o espaço geográfico que ocupa e habita, onde se constroem as relações sociais (JUNQUEIRA, 1998, pág. 15). Serviços especializados, como escolas, hospitais, etc. deverão ser resguardados. Contudo, devem trabalhar integrados em uma única rede regional. É indicada uma coordenação por colegiado e as ações devem privilegiar os grupos populacionais com maior risco ou exclusão social (INOJOSA, 1998, p. 43-44; MENICUCCI, 2002, p. 13).

Para se criar viabilidade política para a intersetorialidade, Grau (2005) afirma que é preciso minimizar as diferenças percebidas de poder. É preciso ser ingênuo para desconsiderar que o compartilhamento de recursos, responsabilidades e ações traz consigo a possibilidade de resistências e lutas de poder. O que se sugere é que sejam desenhados mecanismos organizacionais que permitam a criação de comunidades de sentido. Tais mecanismos

poderiam ser planejamentos elaborados de forma participativa entre os atores ou plataformas eletrônicas que facilitam a interlocução e a disseminação das informações. Outro fator preponderante para o sucesso de estratégias intersetoriais é a existência de um “**agente catalítico**”. Este agente é uma pessoa que goza de legitimidade ou autoridade para convocar os atores pertinentes para a ação coletiva.

Veiga e Bronzo (2007) apontam que um arranjo político e organizacional descentralizado e intersetorial deve ter, pelo menos, três componentes: 1) **a decisão política**, fundamental para a construção de consensos e para a pactuação de compromissos com os atores relevantes. Como se trata de um contexto fortemente marcado por níveis de incerteza e dependente de processos de negociação complexos, a legitimação e o grau de adesão afetam o sucesso do processo de implementação; 2) **a redefinição dos marcos institucionais**, certamente advindos dos desdobramentos da decisão política, induzirão à criação de novos instrumentos de gestão apropriados para o novo arranjo e, ainda, o remanejamento de recursos humanos e financeiros para viabilizá-lo. 3) **alterações na lógica de operação** são requeridas para instituir posturas flexíveis e cooperativas e estabelecer novos fluxos de trabalho. Também para criar ou integrar **sistemas de informação** que permitam o acompanhamento das atividades e a identificação do rol de ações necessárias junto ao conjunto de interessados; a organização dos serviços para o acionamento quando necessário; a realização de consultas que permitam aferir a qualidade e a prontidão dos serviços e processar correções identificadas como necessárias; o estabelecimento de procedimentos sistemáticos para revisão do planejamento e das rotinas; e a criação de mecanismos de acompanhamento das atividades dos parceiros não governamentais. O posicionamento das iniciativas em todo dessas três dimensões caracterizam uma intersetorialidade de baixa ou alta densidade (VEIGA & BRONZO, 2007).

É sabido que a intersetorialidade propõe uma nova forma de atuação e que, com isso, acarreta mudança nas práticas e na cultura das organizações gestoras de políticas sociais. Esse processo não acontecerá à revelia de resistências previsíveis dos variados grupos de interesses (JUNQUEIRA, 2000) e nem tampouco da superação de vários desafios que se interpõem ao sucesso desse novo arranjo. Para Grau (2005) o primeiro **desafio** é a **construção de um conhecimento consolidado** acerca da intersetorialidade e de sua gestão. Outro desafio a ser superado é a **destinação dos recursos**. Segundo esta autora, esse é um elemento chave porque tem o poder de atuar como mecanismo integrador e produtor de intersetorialidade. Mas, esse não é um ponto simples. Segundo Inojosa (2001 apud BARBOSA, 2010), pela observação do

orçamento percebe-se claramente a lógica fragmentada e competitiva predominante nas organizações públicas. O foco desloca-se da preocupação com as pessoas para a competição entre os grupos de interesse que ocupam os vários setores.

Outro obstáculo a ser enfrentado se insere no campo da tecnologia. É imprescindível a **construção de sistemas de informação** integrados que promovam a transparência e a acessibilidade às informações que, na atualidade, são componentes essenciais para a gestão da intersectorialidade (GRAU, 2005).

Por fim, o último e nem por isso menos importante obstáculo é a **institucionalidade política** da intersectorialidade. É um processo lento e complexo que envolve mudança organizacional. Esse tipo de mudança não se faz apenas pela vontade política dos dirigentes. A organização tem que aprender a superar as diferenças e orientar suas atividades por um referencial comum, por normas e prioridades integradas (JUNQUEIRA, 1998). Para Menicucci (2002), uma vez que se pressupõe o deslocamento de poder, de liberação e de campos do saber, as resistências provenientes de diferentes origens são previsíveis. Trata-se, contudo, de criar práticas institucionalizadas que privilegiem a cooperação e a parceria com o fim único de promover o desenvolvimento social (MENICUCCI, 2002).

Para Nuria Grau, a **solução** está em criar “**mecanismos integradores internos**” que se materializam através de planos de trabalho elaborados em conjunto por todos os atores, sistemas de informação compartilhados e outros que colaborem na criação de uma comunidade de sentidos (GRAU, 2005). Através desses mecanismos supõe-se ser possível alinhar os objetivos e percepções sobre um problema e, sobretudo, sobre as formas de solucioná-lo (BARBOSA, 2010).

3.1. O enfoque da transversalidade: um modelo analítico

Nesse contexto de tentativas de descrição e operacionalização de estratégias de ação coletivas e conjuntas, encontra-se o enfoque da transversalidade. Porém, a própria definição de transversalidade é bastante controversa, assim como o é o conceito de intersectorialidade, como apresentado até o momento. Ao observar ambos os conceitos e tentar compará-los buscando localizar suas semelhanças e diferenças, o que percebe é que quando um projeto afirma se tratar de uma ação transversal, o que se tem é uma experiência de transversalidade densa, impregnada em maior ou menor intensidade em todas as dimensões em que se faz necessário para que o trabalho seja de fato coletivo e atenda aos princípios da transversalidade. Intersectorialidade, por sua vez, pode ser encontrada em uma das dimensões

importantes ou em uma das fases do ciclo de vida das políticas públicas, por exemplo. Assim, falar sobre transversalidade é mencionar um modelo mais consistente e coeso do que quando o tema é a intersectorialidade, apesar das semelhanças entre ambos. A discussão aqui empreendida poderá contribuir para a verificação das aproximações entre ambos os conceitos que ainda deve ser alvo de estudos e pesquisas com vistas à criação de contornos menos difusos, com o estabelecimento de limites mais bem delimitados entre ambos. A discussão empreendida adiante, baseia-se majoritariamente no trabalho desenvolvido por Kaleidos.red (2010). A escolha por apresentar essa discussão da forma como será empreendida adiante, se explica pelo esforço desse grupo de pesquisadores para superar o primeiro desafio da intersectorialidade (GRAU, 2005): a construção de um conhecimento consolidado acerca do tema e de sua gestão. O que se observa nas proposições de Kaleidos.red²¹ (2010) é a tentativa de sistematização de um modelo de análise da intersectorialidade (mais especificamente, utilizando o termo transversalidade) e de uma proposta abrangente, lógica e com considerável grau de coesão para definição conceitual. Pretende-se, ao longo do texto, apresentar os pontos de aproximação e/ou de interseção entre os pressupostos teóricos acerca da intersectorialidade e os conceitos discutidos sob o rótulo da transversalidade.

O termo transversalidade pode ser utilizado para se referir a um amplo leque de projetos ou de situações e possui contornos pouco definidos. Inicialmente, como bem observa Kaleidos.red (2010), é preciso destacar que, ao falar de transversalidade, fala-se de uma transformação de amplo espectro na cultura organizacional. Trata-se de uma mudança na mentalidade da organização que deve ser capaz de promover uma mudança estrutural que permita abandonar as “conversas verticais” e construir “conversas laterais”. Essa transformação de fundo remete a um dos riscos que Administração Pública Deliberativa deve enfrentar para se consolidar no cotidiano: substituir a especialização e o silêncio pela colaboração e o diálogo ou, em outras palavras, abandonar o esquema em que “cada parte faz aquilo que deve fazer” por um novo modelo em que “o diálogo entre as partes serve para descobrir o que deve ser feito” (KALEIDOS.RED, 2010, p. 23).

²¹ O modelo apresentado por Kaleidos.red (2010) é baseado na análise de sete experiências empíricas desenvolvidas na Espanha. Kaleidos. Red é uma rede aberta para qualquer entidade local e tem como missão orientar as políticas locais de proximidade que impulsionam uma rede na qual se abordam programas e projetos concreto relacionados com a proximidade ou a cidadania. Foram sistematizadas as evidências analíticas encontradas em cada uma das experiências consideradas e, a partir das conclusões obtidas, foram apresentados conteúdos mais frequentes para cada tipo de transversalidade em cada uma das variáveis de análise utilizadas. Esses conteúdos “típicos” serão apresentados ao longo deste trabalho e, quando da análise do objeto empírico, serão comparados os conteúdos esperados para o tipo de transversalidade do objeto com os conteúdos encontrados a partir dos dados coletados. O modelo apresenta ainda qual é o conteúdo ideal para cada uma das variáveis do modelo. Estes conteúdos serão comparados com os conteúdos encontrados na análise do Programa Travessia, no capítulo de análise dos dados (capítulo 5).

Apesar das muitas dificuldades para definir e operacionalizar o conceito, a transversalidade permanece firme, como uma boa alternativa a ser adotada. Por quê? Basicamente por dois motivos: porque melhora as decisões e porque aumenta a eficácia. Avaliando cada um destes motivos de maneira mais detida, primeiramente, é preciso considerar que se carece de decisões melhores no âmbito da Administração pública. A transversalidade coloca em contato diferentes pontos de vista e, assim, gera inteligência coletiva. E, para se conseguir decisões melhores a inteligência coletiva é fator imprescindível porque é o tipo de inteligência capaz de gerar respostas complexas para problemas complexos. Por outro lado, o aumento da eficácia nas políticas públicas proporcionado pela transversalidade decorre da mudança de foco (da eficiência para eficácia) e do olhar sobre a necessidade do diálogo. Antes visto como perda de tempo e dinheiro, o diálogo passa a ser visto como elemento essencial para a eficácia e maior aproveitamento dos recursos. Criar cumplicidades torna-se fundamental para que a intervenção pública seja, para além de eficiente, geradora de efeitos transformadores na vida dos cidadãos.

Existem tipos específicos de transversalidade de acordo com Kaleidos.red (2010). A primeira tipologia proposta é operacional e se destina a projetos e intervenções de cunho transversal. Considerando transversalidade como algo que atravessa todas as “camadas” da organização, podem ser distinguidos três tipos. O primeiro deles é a *transversalidade como corrente principal*. O segundo é *transversalidade enquanto estratégia mais adequada para a promoção de estratégias corporativas* e o último, a *transversalidade como junção de diversas intervenções municipais sob o critério e a lógica de um grupo populacional*.

A transversalidade enquanto corrente principal inclui os projetos que utilizam conteúdos que possam orientar ou condicionar as atuações de toda a estrutura organizacional. Trata-se das intervenções que têm na transversalidade seu “*mainstreaming*”. Os exemplos mais frequentes são os planos de promoção de igualdade (gênero como corrente principal) e as Agendas 21 (sustentabilidade como corrente principal) (KALEIDOS.RED, 2010).

Por sua vez, transversalidade como promoção de estratégias corporativas é utilizada como recurso para fazer com que toda a organização se impregne de determinadas técnicas ou estilos de trabalho. Nesse sentido, o conteúdo transversal tem caráter instrumental e não substantivo como no tipo anterior. Exemplos são os programas de qualidade ou os planos de participação cidadã.

Por fim, a transversalidade usada para juntar as diversas intervenções a partir da lógica de um grupo populacional busca a coerência e a coordenação de intervenções substituindo os

tradicionais critérios profissionais ou disciplinares pela referência a um grupo populacional específico. Os planos para jovens ou para a infância são exemplos clássicos (KALEIDOS.RED, 2010).

Outra tipologia possível para a transversalidade permite distinguir dois modelos significativamente diferentes: transversalidade substantiva e instrumental. A transversalidade substantiva diz respeito aos projetos que se estruturam sobre conteúdos exteriores à estrutura organizacional. Ou seja, o objetivo não é incorporar estratégias transversais no funcionamento da organização. É, por outro lado, verificar como uma diversidade de atuações pode articular-se entre si para trabalhar de maneira conjunta um assunto substantivo. O foco está em uma política setorial de forma poliédrica. A transversalidade instrumental, por outro lado, propõe-se a atravessar a estrutura organizacional modificando suas regras ou hábitos de funcionamento. Seus objetivos são internos à organização e o que se objetiva é transformá-la por meio de projetos que a atravessem horizontalmente.

A tabela abaixo apresenta um breve resumo comparativo dos três tipos de transversalidade que são considerados para a análise do objeto empírico.

Tabela 3 - Comparativo dos tipos de transversalidade

Tipologia para análise dos dados	
Transversalidade instrumental	Estratégias que atravessam a organização modificando regras ou hábitos de funcionamento. Objetivos internos à organização.
Transversalidade substantiva	Articula uma diversidade de ações entre si para o trabalho conjunto em um assunto substantivo. O foco está em uma política setorial de forma poliédrica. Objetivos exteriores à estrutura organizacional.
Transversalidade estratégica	Pretendem desenvolver uma visão holística que confira sentido ao conjunto da organização. Objetivos são exteriores à instituição.

Fonte: elaboração própria a partir de Kaleidos.red (2010).

Tais tipologias são uma ferramenta meramente descritiva que permitem classificar iniciativas dispersas sob rótulos compreensíveis e condizentes com a realidade dos projetos transversais em execução²².

²² Para efeito de análise das experiências desenvolvidas por Kaleidos.red (2010) foi utilizado um terceiro tipo de transversalidade. Sua criação decorre da análise dos objetivos dos projetos empíricos analisados neste trabalho. Os objetivos foram classificados entre instrumentais, substantivos e estratégicos. Os objetivos instrumentais pretendem melhorar o funcionamento do território de intervenção (por meio de instrumentos como a

Nas tipologias aqui apresentadas, percebe-se que não há restrição em relação ao tipo de projeto a ser desenvolvido a partir de princípios da transversalidade. Grau (2005) propõe que sejam observados os problemas para definir se deverão ser ou não alvo de intervenção intersetorial. A hipótese é de que, uma vez que a transversalidade integra um modelo mais abrangente que pretende organizar toda a administração pública por meio dos pressupostos da Administração Pública Deliberativa. Qualquer problema com o qual o Estado deverá se haver poderá se enfrentado de maneira intersetorial, variando o número de atores/setores apenas, por exemplo.

3.1.1. Fatores constitutivos da transversalidade

No modelo proposto por Kaleidos.red (2010), são três os tipos de fatores básicos para a análise da transversalidade:

- 1) Os fatores conformadores: fixação dos objetivos e papel da liderança
- 2) Os fatores tangíveis: dinâmicas de funcionamento e recursos disponíveis
- 3) Os fatores intangíveis: relações entre os diversos atores

Os três tipos de fatores da transversalidade guardam relação próxima com vários dos elementos determinantes da intersetorialidade apresentados nas seções anteriores. De forma geral, o que se pode afirmar é que o foco da análise no modelo Kaleidos.red incide prioritariamente sobre fatores ligados diretamente à gestão dos projetos transversais e não sobre as fases do ciclo de políticas públicas, como propõe a classificação apresentada por Nuria Grau (2005). Com a exceção dos objetivos, as variáveis versam, basicamente, sobre elementos presentes no cotidiano do projeto. Não há também a preocupação em classificar os projetos transversais a partir do número de áreas ou setores envolvidos e, nem tampouco, a partir da quantidade de beneficiários ou do conjunto de setores envolvidos, como propõe Magalhaes (2004). Para Veiga e Bronzo (2007), as questões se organizam em torno de três dimensões: a decisão política, a redefinição dos marcos institucionais e as alterações na lógica de operação. São eixos analíticos também diversos dos colocados por Kaleidos.red (2010).

participação ou da criação de espaços como os centros cívicos). Os objetivos substantivos são divididos em dois grupos. O primeiro deles, se direciona a enriquecer o desenho e a implementação de alguma política pública. São projetos orientados para algumas políticas setoriais. Estes serão denominados de objetivos substantivos. O outro grupo trata de projetos que aspiram desenvolver uma visão holística que dê sentido ao conjunto da organização. Serão denominados como objetivos estratégicos. Para a análise do objeto empírico deste trabalho serão considerados os três tipos de transversalidade derivadas dessa classificação a partir dos objetivos.

Tais dessemelhanças não impedem, contudo, que ao aproximar o olhar e verificar do que se trata cada um deles, muitas semelhanças surgem entre todos eles. Essa afirmativa ficará bastante clara, acredita-se, quando as variáveis da transversalidade forem apresentadas assim como os apontamentos entre estas e as categorias da intersectorialidade já discutidas no presente texto.

Apesar desses distanciamentos, ao olhar com um foco mais aproximado para os projetos transversais ou para as estratégias intersectoriais, os autores se fixam praticamente nos mesmos elementos e, inclusive, dota-os de conteúdos similares para a construção e consolidação de experiências coletivas. Tais aproximações serão apresentadas ao longo do texto, à medida que os fatores forem descritos.

3.1.2. Os fatores conformadores

Os fatores conformadores são o código genético de um projeto transversal. Influenciam o funcionamento do projeto para o “bem ou para o mal”, ou seja, definem, em grande medida quais serão os rumos que o projeto seguirá. O ponto de partida é a fixação e o compartilhamento dos objetivos. À liderança cabe a promoção bem como a boa condução do projeto.

No caso dos objetivos, o foco de análise deve incidir sobre o grau de conhecimento e compartilhamento por parte dos integrantes do projeto transversal. É preciso verificar se estes vivenciam o objetivo, tomando-o como algo próprio ou apenas como uma demanda exterior. Em síntese, quatro critérios são pontos chave para este item:

- nível de conhecimento dos objetivos por parte das diferentes unidades da organização;
- grau de compartilhamento ou não destes objetivos pelas diferentes unidades da organização;
- grau de detalhe e concretude de sua definição;
- tipo de objetivo: estratégico, substantivo ou instrumental.

É possível observar até que ponto os diferentes critérios (conhecimento, compartilhamento e nível de detalhamento) se aplicam aos diferentes tipos de transversalidade (estratégica, substantiva ou instrumental) e, segundo estudos empíricos apontados para tendências nas experiências de transversalidade, apesar de não serem encontradas ainda certezas nas tendências apresentadas, é importante apresentá-las e tomá-las como referência para análise empírica de outras experiências (KALEIDOS.RED, 2010).

Nas experiências de transversalidade estratégica os objetivos do projeto transversal comumente são, simultaneamente, bastante conhecidos (pois têm atrás uma proposta política potente) e pouco compartilhados (os atores envolvidos os percebem como algo alheio). Ao mesmo tempo, os objetivos se apresentam com um elevado nível de abstração, o que não ajuda a percebê-los como algo que interessa e compromete as diversas unidades administrativas de uma organização. Esta situação fornece indícios para a suspeita de que os objetivos foram impostos, sem amplas discussões com a organização. A transversalidade estratégica caracteriza-se por um distanciamento da organização e das pessoas o que, na prática transversal, constitui-se como um elemento complicador.

Na transversalidade substantiva, os objetivos são bastante conhecidos. Têm a vantagem de serem menos abstratos e possuírem maior capacidade de comprometer o conjunto da organização. São encontrados atores principais, envolvidos mais de perto com o projeto, e atores secundários. Mesmo estes, porém, compreendem o projeto e contribuem para seu adequado desenvolvimento.

Os objetivos na transversalidade instrumental sofrem de excessiva abstração. Podem ser conhecidos e compartilhados, mas são pouco concretizáveis, o que ocasiona múltiplas interpretações a seu respeito, por vezes até conflitantes. Esta situação acaba comprometendo o grau de compromisso e implicação com o projeto.

Em síntese, as configurações mais observadas em relação às variáveis de análise relacionadas aos objetivos do projeto estão apresentadas na tabela abaixo:

Tabela 4 - Conteúdos ideais do fator conformador Objetivos por variável de análise e tipo de transversalidade

Tipo de transversalidade	Nível de conhecimento	Grau de compromisso	Nível de concreção
Estratégica	Médio-alto	Baixo	Baixo
Substantiva	Médio-alto	Médio	Alto
Instrumental	Alto	Médio-alto	Médio-baixo

Fonte: Kaleidos.red (2010).

O segundo fator conformador dos projetos transversais é a liderança. A liderança – tanto política quando técnica – é, em muita medida, responsável pelo êxito do projeto. Nesse fator são três os elementos relevantes para análise, a saber: nível de prioridade política do projeto, intensidade da liderança e estilo exercido pelo líder.

Nas experiências de transversalidade estratégica, o que se costuma observar é que o nível de prioridade política é médio. As políticas setoriais continuam sendo as protagonistas da agenda política. A liderança é intensa e exercida com estilos, por vezes, “heroicos” (entendido como trabalho solitário e individual do promotor do projeto). Esta intensidade se explica porque os projetos estratégicos por vezes contam com compromisso político pessoal de algum político eleito que se compromete com seu desenvolvimento.

Nos projetos pautados pela transversalidade substantiva, o nível de prioridade também é médio. Embora não se constituam como o eixo prioritário, são políticas que interessam ao governo. A liderança política é menor visível do que a técnica, visto que comumente são projetos com nível profissional e técnico sólido. O estilo de liderança é relacional, envolvido com a construção coletiva, o diálogo e a negociação.

Já nas experiências de transversalidade instrumental o que se percebe é um nível de prioridade política mais elevado, pois constituem o eixo prioritário em seus municípios. O nível de liderança é intenso e observa-se a coexistência dos estilos heroico (liderança política) e relacional (liderança técnica).

À luz da classificação dos projetos transversais e baseados em análise de experiências empíricas, Kaleidos.red (2010) apresenta a seguinte combinação entre estes elementos, por tipo de projeto.

Tabela 5 - Conteúdos ideais do fator conformador Liderança por variável de análise e tipo de transversalidade

Tipo de transversalidade	Nível de prioridade política	Intensidade da liderança	Estilo da liderança
Estratégica	Média	Alta	Político-heroico
Substantiva	Média	Média	Diretiva-relacional
Instrumental	Alta	Alta	Político-relacional diretivo-tecnocrático

Fonte: Kaleidos.red (2010).

Os fatores conformadores são fundamentais para a conformação da rede – estrutura de organização por meio da qual são desenvolvidos os projetos transversais. Depende do desencadeamento adequado dos fatores em questão a formação consistente da rede e o bom andamento das atividades do projeto. É por meio da liderança que o projeto é colocado como prioridade política, de forma semelhante ao que Veiga e Bronzo (2007) propõem no primeiro dos três componentes por elas apresentados. A decisão política é elemento constitutivo da

construção de consensos e para pactuar compromissos com atores relevantes, importantes para a boa gestão da transversalidade no projeto.

Os fatores conformadores guardam relação com os elementos de *integración* propostos por Grau (2005). Como dito anteriormente, o foco é nos objetivos, nos conceitos que sustentam o projeto e nos processos a serem desenvolvidos. Todos esses elementos de *integración* se referem aos mesmos temas que os fatores conformadores. A exceção são os processos, que no modelo transversal ganham maior relevância e são classificados como fatores tangíveis. Os elementos de *integración* são frequentes e importantes em projetos intersetoriais, tal como os fatores conformadores estão para os projetos transversais.

Para Grau (2005), a existência de um “agente catalítico” é importante para a construção de legitimidade política aos projetos intersetoriais. Este personagem tem a legitimidade e autoridade para convocar os atores envolvidos no projeto. Esse é, em alguma medida, o papel do líder de um projeto transversal. Assim como é colocado neste modelo, decorre da capacidade desse líder – ou agente catalítico ou da coordenação – a qualidade do desenvolvimento e a institucionalidade do projeto. E, desse fator – independente de sua denominação – decorre o bom desenvolvimento da ação. A liderança, no modelo da transversalidade, ocupa lugar central.

Como visto, os fatores conformadores são fundamentais para o bom andamento dos projetos transversais. Deles depende a construção de objetivos compartilhados e conhecidos, ambos fundamentais para o estabelecimento da confiança preponderante para a consecução efetiva da transversalidade. À liderança cabe o papel de colocar o projeto na pauta política, favorecendo o seu andamento. Do desenvolvimento adequado desses fatores depende o sucesso do projeto transversal.

3.1.3. Os fatores tangíveis

Por fatores tangíveis compreendem-se as dinâmicas de funcionamento do projeto transversal e os recursos empregados para seu funcionamento. São fatores muito importantes também porque os fatores intangíveis, apresentados com pormenores adiante, ainda são pouco desenvolvidos, o que diminui o controle sobre eles, dada sua imprevisibilidade e a pouca consistência das tecnologias existentes para sua gestão. Assim, a pouca formalização dos fatores intangíveis faz com que recaia sobre os elementos tangíveis a maior parte da responsabilidade pela formação de um contexto fértil para o bom andamento do projeto. Aos

fatores tangíveis, nesse contexto, cabe a função de suporte, atividade fundamental conformadora da base sobre a qual o projeto transversal é construído.

Os processos e dinâmicas de funcionamento devem ser observados a partir do nível de conhecimento sobre os procedimentos existentes no projeto nas unidades que o integram; do grau de formalização dos processos que pode ser encontrado sob a forma de documentos detalhados e aprovados em espaços oficiais; e a localização do projeto no organograma da administração²³.

Observando a análise empírica, o que se observa com frequência é que nas experiências de transversalidade estratégica, o suporte estrutural e os processos possuem um nível débil de formalização. São projetos em que aspectos operacionais são menos importantes. Essa situação ocasiona certo “vazio orgânico” que dificulta que as outras áreas o compreendam ou se apropriem dele. As dinâmicas tendem a ser desconhecidas e a localização no organograma costuma situar-se em uma posição próxima ao vértice hierárquico. Contudo, parece uma posição desconectada, ocasionada por certa dificuldade em encontrar vias materiais para alcançar o conjunto da organização. Em suma, a organização percebe que o projeto é uma prioridade política, mas, que, na prática, pouco ou nada lhes afeta (KALEIDOS.RED, 2010).

Na transversalidade substantiva o que se apresenta são dinâmicas de funcionamento similares a “caixas pretas” para o conjunto da organização com exceção da unidade promotora do projeto. É uma rede com um claro nó central que estabelece relações bilaterais. Os processos de trabalho são claramente estruturados de forma unilateral. A posição no organograma é em cada um dos setores, ainda que sejam lançadas pontes para ligação a outras unidades administrativas.

A transversalidade instrumental caracteriza-se por um elevado grau de formalização das dinâmicas de funcionamento, refletidas em circuitos de trabalho e em procedimentos administrativos aprovados para toda a organização. O grau de conhecimento destes por parte de todos é maior do que na transversalidade substantiva. Os departamentos se apropriam do projeto o que tem a contrapartida de gerar tensões e conflitos. Estas, por sua vez, desencadeiam processos de reestruturação com vistas a revisar as dinâmicas de funcionamento e torna-las mais próximas das expectativas da organização. A posição no organograma é marcada por forte conexão com outras unidades do organograma, ainda que de

²³ O modelo proposto entende que o lócus privilegiado para o desenvolvimento de um projeto transversal é o município. Sem julgar o mérito deste pressuposto, cabe salientar que a política pública em análise neste trabalho é desenvolvida pelo governo estadual, com focalização no município, como será apresentado adiante.

forma seletiva. Esta localização é parecida com a anterior, contudo, aqui é mais conflituosa e reflete maior igualdade no diálogo entre as partes.

Mais uma vez são apresentados os valores típicos para cada uma destas variáveis em análise, apresentadas por tipo de transversalidade. Observa-se, pelos estudos empíricos, que a existência de dinâmicas e estruturas conhecidas e bem definidas não é suficiente para o desenvolvimento da transversalidade, contudo, é uma condição necessária para tal.

A tabela abaixo apresenta os valores típicos para este fator, por variável de análise e tipo de transversalidade.

Tabela 6 - Conteúdos ideais do fator tangível Dinâmicas de Funcionamento por variável de análise e tipo de transversalidade

Tipo de transversalidade	Nível de conhecimento dos procedimentos	Grau de formalização	Posição no organograma
Estratégica	Baixo	Baixo	Vértice-desconectada
Substantiva	Baixo	Alto	Sectorial-conectada
Instrumental	Alto	Alto	Sectorial-conectada

Fonte: Kaleidos.red (2010).

Os recursos, por sua vez, são fundamentais para o desenvolvimento de projetos transversais. Estes devem estar disponíveis em um delicado equilíbrio, difícil de ser encontrado. O volume de recursos disponíveis é uma variável chave para a compreensão das relações de poder nos marcos organizacionais, como é sabido. Mas, de forma diferenciada, nos projetos de cunho transversal essa afirmação deve ser relativizada porque estes não devem ser grandes consumidores de recursos. Devem, sim, nutrir-se dos recursos já distribuídos pela organização e sua finalidade deve ser focalizada na gestão da transversalidade e não na provisão de bens ou serviços. É um fator fundamental para o projeto transversal e, ao mesmo tempo, bastante complexo. Fixar um volume de recursos que seja suficiente e, ao mesmo tempo, não seja ameaçador para o restante da organização é difícil. A ausência de recursos pode levar o projeto à ruína e o excesso pode convertê-lo em motivo de tensões e conflitos.

As variáveis observadas em relação aos recursos são:

- volume de recursos, avaliado em termos de suficiência ou não dos mesmos;
- origem dos recursos, que pode estar concentrado em uma unidade orgânica ou distribuído por toda a organização;
- tipo de recursos, econômicos, humanos, comunicativos, políticos.

Na transversalidade estratégica costuma-se, como visto, observar considerável nível de abstração, o que acaba inibindo a atribuição dos recursos e, conseqüentemente, retroalimenta a posição um tanto quanto etérea desse tipo de iniciativa. Essa situação explica, em partes, porque esse tipo de projeto não é visto como uma ameaça. Por outro lado, os recursos são comumente de natureza política. Ademais, são escassos e concentrados na unidade promotora. A liderança política é o principal ativo desses projetos que, não raro, sofrem com a insuficiência de recursos econômicos, pessoais e comunicativos.

No caso da transversalidade substantiva, os recursos não são tão escassos, porém, permanecem concentrados na unidade promotora do projeto. A distribuição dos recursos costuma consistir em um nível adequado de recursos econômicos e humanos e alguma deficiência em recursos políticos e comunicativos. Nesse tipo de transversalidade, o conjunto de áreas observa uma adequada equação custos-benefícios, o que é bastante positivo para um projeto de natureza transversal. A unidade executora habitualmente tem seus próprios recursos e demandam pouco para as unidades periféricas e, ainda, contribui para que estas unidades possam aproveitar-se das sinergias e benefícios gerados pelo projeto.

Por fim, nos projetos de transversalidade instrumental, a situação ideal é caracterizada por recursos suficientes e provenientes de diversas partes da organização. Essa situação, contudo, não está livre de tensões ou conflitos em razão da equação custos-benefícios. Em outras palavras, as tensões e conflitos relacionam-se com a percepção por parte das unidades periféricas de que o projeto está usando seus recursos sem gerar benefícios apreciáveis ou, em outros casos, sem explicar-se de maneira suficientemente convincente. Devem ser esperadas tensões visíveis e graves.

Observados à luz dos tipos de transversalidade, os recursos se distribuem normalmente da seguinte maneira:

Tabela 7 - Conteúdos ideais do fator tangível Recursos por variável de análise e tipo de transversalidade

Tipo de transversalidade	Volume de recursos	Origem dos recursos	Tipologia dos recursos
Estratégica	Insuficiente	Concentrada	Políticos
Substantiva	Suficiente	Concentrada	Econômicos, humanos
Instrumental	Suficiente	Distribuída	Econômicos, humanos, políticos, comunicativos

Fonte: Kaleidos.red (2010).

Acerca do grau de formalização dos processos, Veiga e Bronzo (2007) atentam para a necessidade de redefinição do marco institucional, para criação de instrumentos de gestão apropriados ao funcionamento do projeto transversal e, ainda, para formalizar as decisões políticas. Grau (2005) diz que um dos desafios da intersectorialidade é a institucionalidade política. Para que tal institucionalidade ganhe contornos mais definidos é fundamental a orientação das ações por um referencial comum, normas e prioridades integradas. Assim como aponta Menicucci (2002) quando destaca a necessidade de criação de práticas institucionalizadas de cooperação e parceria que tenham como finalidade o desenvolvimento social. Todas estas autoras estão, em síntese, focalizando os processos a partir da face do grau de formalização e afirmando, tal qual o faz Kaleidos.red (2010) sua importância para o desenvolvimento a contento do projeto transversal.

Além disso, os fatores tangíveis se assemelham aos elementos de *inclusividad* e de *mancomunidad* propostos por Grau (2005). Para essa autora, esses elementos estão detalhados a partir de outros planos. Os elementos de *inclusividad* são as atividades, estratégias e a pauta de ação comum. Já os elementos de *mancomunidad* determinam o compartilhamento destes recursos. Buscando estabelecer paralelos com as fatores tangíveis de Kaleidos.red (2010), o que se pode afirmar é que o tema é o mesmo quando se trata das dinâmicas de funcionamento do projeto. Além disso, também são fatores de *inclusividad* os recursos do projeto, exatamente como está proposto nessa categoria de elementos da transversalidade. Sobre o mesmo tema contribuem Inojosa (1998) e Menicucci (2002) ao afirmar que os recursos se estruturam em torno dos eixos conhecimento e capacidade relacional. A capacidade relacional será classificada como fator intangível, contudo, não acarreta prejuízo compreende-la como um dos recursos de que o projeto transversal possui. Assim, tal como ocorreu com os fatores conformadores, a concepção de intersectorialidade e seus elementos constitutivos se aproximam expressivamente do modelo de transversalidade.

Para Grau (2005), a destinação dos recursos é um desafio para a intersectorialidade. Não raro, a definição dos recursos é realizada de forma fragmentada, o que enfraquece os projetos intersectoriais e o potencial intrínseco desse elemento para integrar todos os atores. É nesse sentido que se afirma que o compartilhamento de recursos traz como consequência direta a possibilidade de resistências e lutas pelo poder. Em lugar de propor a tentativa de cálculo ideal do volume de recursos, ela aposta na criação de comunidades de sentido e na

disseminação de informações que contribuam no estabelecimento de um contexto menos refratário a essas questões.

Em suma, deve-se aos fatores tangíveis a criação do cenário adequado para o desenvolvimento do projeto transversal. A existência dos variados tipos de recursos na quantidade e no momento adequado aliada ao nível necessário de formalização dos processos garantem que o projeto preencha os pré-requisitos suficientes para ser desenvolvido.

3.1.4. Os fatores intangíveis

Os fatores intangíveis são os que possuem caráter relacional. Eles são capazes de expressar a essência da transversalidade em um projeto. Ao analisar estes fatores o foco se volta para a relação entre os atores integrantes do projeto.

Como apontado por vários autores nesse capítulo, a gestão das relações é um fator crucial, que contém a chave para o desenvolvimento do projeto a contento. Uma vez que a transversalidade propõe um modelo relacional para a gestão das políticas públicas torna-se, de certa maneira, óbvia tal afirmação. Contudo, além de inequívoca é também um desafio para projetos desta natureza. As organizações não estão preparadas e, nem tampouco, habituadas a gerenciar as relações e o que delas advém: diálogo, confiança, tensões, negociações, acordos, etc. A análise empírica empreendida por Kaleidos.red (2010) encontrou limitadas capacidades disponíveis na organização para a gestão das relações. Essa situação demanda tempo para que possam ser asseguradas transformações nesse quesito.

Sugere-se que resida nesse fator a maior fragilidade do trabalho transversal ou intersetorial, uma vez considerada a existência de uma interdependência entre o tipo das relações estabelecidas entre os atores e o desenvolvimento apropriado dos fatores tangíveis. E essa interdependência é problemática na medida em que os fatores intangíveis são os menos desenvolvidos e, portanto, aqueles em relação aos quais tem-se menos habilidades desenvolvidas para lidar. Logo, os fatores intangíveis são um ponto primordial de atenção para os projetos transversais.

As variáveis observadas nesse fator são divididas em dois grupos. O primeiro deles refere-se a características descritivas e o segundo aos traços analíticos e interpretativos das relações.

Ao observar as características descritivas das relações, objetiva-se responder às perguntas: 1) qual é a frequências das relações?; 2) qual é o objeto das relações

estabelecidas?; e 3) qual é a estrutura da rede estabelecida a partir destas relações? Mirar nas características analíticas e interpretativas das relações é lançar um olhar focalizado nas dinâmicas que as relações geram (são colaborativas ou não?), na forma escolhida para abordar as tensões (há diálogo ou imposição?) e na natureza das relações (são baseadas na confiança ou não?).

As categorias analíticas podem ser descritas conforme abaixo:

Tabela 8 - Categorias analíticas do fator intangível por grupo

Grupo 1: características descritivas das relações	Grupo 2: características analíticas e interpretativas das relações
1 – Nível de frequência com o qual se dão as relações entre as diferentes unidades da organização	1 – Presença de dinâmicas de maior ou menor colaboração (ou conflito) entre as diferentes partes da organização
2 – Relações mais ou menos equilibradas com todas as unidades ou inclinadas para uma delas	2 – Nível de confiança entre as diferentes unidades
3 – Existência de uma unidade central mais ou menos dominante	3 – Resolução das tensões e dos conflitos por meio do diálogo e pacto ou através do monólogo ou imposição

Fonte: Kaleidos.red (2010).

Aprofundando-se nos traços descritivos das relações, o foco incide sobre a frequência, o objeto e a natureza das relações. A análise destes três pontos fornece elementos sobre as peculiaridades dos diferentes tipos de transversalidade.

Na transversalidade estratégica, a frequência da relação entre os atores é baixa. As relações contribuem de forma pouco seletiva entre as diferentes áreas da organização. A ausência de planos de trabalho mais detalhados inibe a frequência das relações e impõe a necessidade de concentrar-se naquelas que ocorrem entre alguma unidade particular. O órgão promotor assume um papel de protagonista, logo, a rede formada é claramente dominada por uma unidade central que monopoliza objetivos, recursos e estratégias de um projeto que se supõe transversal.

Na transversalidade substantiva a frequência das relações é elevada. Contribui para tal a existência de objetivos e procedimentos claros. O hábito de relacionar-se é natural e frequente. As relações são seletivas entre as diferentes áreas de acordo com a vocação operacional do projeto. O nível de centralidade do setor promotor é elevado. É uma rede claramente dominada de forma que o que se apresenta é mais uma hierarquia horizontal do que uma rede de fato.

Na transversalidade instrumental a principal diferença com o tipo anterior é a presença de mais equilíbrio na rede. A política é mais fomentada pela unidade promotora sem que, contudo, haja monopólio e, por outro lado, esteja presente uma maior interiorização pelos departamentos integrantes. As dinâmicas operacionais e as ações concretas favorece a frequência e a generalização das relações. Existem relações de interdependência, espaços de encontros multilaterais, conversas em condição de maior igualdade e margem para negociação. Não se pode dizer que as tensões e dificuldades se dissipam mas, a configuração da rede é mais próxima das definições teóricas e, assim, há um espaço privilegiado para as relações.

Sintetizando, o que mais frequentemente se encontra na análise empírica são os seguintes conteúdos para as variáveis em análise nos fatores descritivos das relações em projetos transversais:

Tabela 9 - Conteúdos ideais da dimensão descritiva do fator intangível Relações por variável de análise e tipo de transversalidade

Tipo de transversalidade	Frequência das relações	Distribuição das relações	Estrutura da rede
Estratégica	Baixa	Generalizadas	Dominada
Substantiva	Alta	Seletivas	Dominada
Instrumental	Alta	Generalizadas	Equilibradas

Fonte: Kaleidos.red (2010).

Em relação aos aspectos analíticos e interpretativos, avança-se para questões mais de fundo sobre as relações. São questionadas as dinâmicas geradas, a forma de abordagem das tensões e a natureza das relações. Assim sendo, ao observar experiências de transversalidade estratégica, o que se espera é que estas devessem promover dinâmicas colaborativas, uma vez que existem menos motivos para conflitos e tensões considerando que não há uma competência clara em disputa. Porém, não se observa que esta experiência configure-se como uma oportunidade para a colaboração. Há ceticismo, distância e dinâmicas pouco construtivas. A forma de resolver as tensões não é um aspecto relevante neste modelo porque estas não surgem. São projetos fortemente marcados pela liderança política o que dá o tom da negociação. A sensação de que o discurso incide sobre algo excessivamente abstrato aliado à visão estereotipada da dimensão política consolida a desconfiança.

Na transversalidade substantiva as dinâmicas de diálogo e colaboração estão favorecidas com caráter bilateral das relações. Não há um espaço de encontro coletivo e a

equação custo-benefício pende para o segundo lado de forma imposta. As tensões e conflitos são escassos e quando ocorrem costumam ser resolvidos por decisão da unidade central. A assiduidade e tangibilidade das relações vão gerando atitudes de confiança de forma hesitante o que mantém certo receio sempre presente permeando as relações.

Na transversalidade instrumental estão postas as melhores condições para o desenvolvimento dos fatores relacionais. As dinâmicas relacionais normalmente se baseiam na colaboração visto que o trabalho conjunto é menos pautado pela obrigação e mais pela vontade. É importante lembrar que os projetos de transversalidade instrumental surgem da capacidade de seduzir a organização. As tensões tendem a se resolver por meio de diálogo e negociação. É um terreno propício para o desenvolvimento da confiança.

A tabela abaixo apresenta os conteúdos mais comumente encontrados nos estudos sobre projetos transversais focando na dimensão relacional, de acordo com Kaleidos.red (2010):

Tabela 10 - Conteúdos ideais da dimensão do fator intangível Relações por variável de análise e tipo de transversalidade

Tipo de transversalidade	Dinâmicas relacionais	Resolução das tensões	Natureza das relações
Estratégica	Indiferença	Negociação	Desconfiança
Substantiva	Colaboração	Imposição	Desconfiança matizada
Instrumental	Colaboração	Diálogo	Confiança relativa

Fonte: Kaleidos.red (2010).

A gestão das relações requer novas habilidades por parte dos gestores e também mudanças nas percepções dos atores implicados. O caminho é trilhado a partir da modificação das atitudes e comportamentos das áreas participantes, até então muito pouco habituadas e predispostas para a relação. Essa gestão é a chave para o êxito da estrutura reticular de um plano transversal. É por meio da rede, compreendida enquanto espaço relacional, que as relações poderão ser gerenciadas. Assim, as relações e a liderança assumem papel preponderante ao lado dos marcos de interação, das formas de resolução de conflitos e da promoção de diálogos frequentes.

Como dito anteriormente, é um terreno no qual deve-se inovar e aprender. Tais processos de criação e aprendizagem são urgentes, considerando a importância da rede para o modelo, e, ainda, primordiais para a ampliação e consolidação do modelo de gestão transversal.

3.1.5. Síntese sobre os fatores da transversalidade

Em síntese, os fatores chaves da transversalidade são usados para duas finalidades. A primeira delas é oferecer um modelo de configuração de um tipo ideal de projeto transversal. Ao mesmo tempo, são especificadas cada uma das variáveis e qual é sua contribuição para o adequado desenvolvimento da transversalidade. Estas variáveis estão dispostas na tabela abaixo, com sua forma de mensuração e com o respectivo conteúdo que contribui positivamente para a transversalidade. São 18 variáveis, distribuídas em seis âmbitos de gestão e agrupadas pelos três fatores constituintes da transversalidade.

Tabela 11 - Síntese dos fatores da transversalidade por variável e conteúdo ideal

Fatores da transversalidade	Âmbito de gestão	Variáveis	Conteúdo
Fatores conformadores	Objetivos	Nível de conhecimento	Alto
		Grau de compromisso	Alto
		Nível de concretude	Alto
Fatores tangíveis	Liderança	Prioridade política	Média-alta
		Intensidade da liderança	Alta
		Estilo de liderança	Relacional
		Dinâmica de funcionamento	Nível de conhecimento
Fatores intangíveis	Recursos	Grau de formalização	Alto
		Posição orgânica	Conectada
		Volume	Suficiente
	Descrição das relações	Origem	Distribuída
		Tipologia	Diversos
		Frequência	Alta
	Conteúdo das relações	Distribuição	Generalizada
		Estrutura	Equilibrada
		Dinâmicas	Colaboradoras
		Resolução das tensões	Diálogo
		Natureza	Confiança

Fonte: Kaleidos.red (2010).

A segunda finalidade é a realização de um cruzamento entre o tipo ideal e os tipos de transversalidade. Ao realizar este cruzamento torna-se viável verificar a distância de cada um dos tipos e o modelo ideal e identificar o tipo de transversalidade que possui maiores ou menores possibilidades de êxito. São apontadas, assim, as principais dificuldades e oportunidades de cada projeto.

Tabela 12 - Variáveis do modelo de análise por conteúdo ideal para cada tipo de transversalidade

Variáveis	Transversalidade estratégica	Transversalidade substantiva	Transversalidade instrumental
Nível de conhecimento	Média	Média	Alto
Grau de compromisso	Baixo	Média	Alto
Nível de concretude	Baixo	Alto	Média
Prioridade política	Média	Média	Alta
Intensidade da liderança	Alta	Média	Alta
Estilo de liderança	Heroico	Relacional	Híbrido
Nível de conhecimento	Baixo	Baixo	Alto
Grau de formalização	Baixo	Alto	Alto
Posição orgânica	Desconectada	Conectada	Conectada
Volume	Insuficiente	Suficientes	Suficiente
Origem	Concentrados	Concentrados	Distribuídos
Tipologia	Alguns	Alguns	Diversos
Frequência	Baixa	Alta	Alta
Distribuição	Generalizada	Seletiva	Generalizada
Estrutura	Dominada	Dominada	Equilibrada
Dinâmicas	Indiferença	Colaboração	Colaboração
Resolução das tensões	Negociação	Imposição	Diálogo
Natureza	Desconfiança	Desconfiança	Confiança

Fonte: Kaleidos.red (2010).

Ao analisar o objeto empírico adiante, as variáveis de análise e seus conteúdos serão comparados com os apresentados nesta seção. Inicialmente, será empreendido um esforço de classificar o Programa Travessia em um dos três tipos de transversalidade e, a partir de então, a análise dos dados se desencadeará considerando essa classificação. Desta forma será possível verificar o quanto o Programa se aproxima – ou não – do estereótipo proposto por Kaleidos.red (2010), considerando os conteúdos mais frequentes para cada variável no tipo de transversalidade selecionado. Por fim, os conteúdos ideais do ponto de vista da maximização

da contribuição para a transversalidade serão também comparados com os encontrados no objeto empírico.

3.1.6. Operacionalização da transversalidade: gestão da confiança e das redes

A partir destes pressupostos, como operacionalizar a transversalidade? A proposta de Kaleidos.red (2010), é utilizar dois enfoques já estabelecidos e desenvolvidos na literatura acadêmica e, ainda, suficientemente aplicáveis e práticos para o estudo de casos concretos de transversalidade: o enfoque da confiança e o enfoque da gestão de redes. No primeiro deles, a ideia é basicamente a seguinte: a confiança passa a ocupar o espaço antes ocupado por uma autoridade vertical que distribuía (fragmenta) e coordena (une) as tarefas. Substitui-se a hierarquia e, assim, a cabeça e o coração da organização se despersonalizam dando espaço para um cenário de cunho relacional no qual a confiança adquire papel crucial. As organizações públicas são mais bem preparadas e habituadas para institucionalizar a desconfiança. Alterar essa característica não é fácil.

Para Kaleidos.red (2010), sem confiança não há transversalidade. Apesar de ser pouco conhecida e abordada enquanto fator de gestão, a confiança configura-se como peça chave nas estratégias organizacionais tanto no setor público quanto privado. Como gerar confiança nas relações? Esta resposta se sustenta na suposição de que é possível produzir confiança e geri-la de forma operativa, avançando em por três momentos distintos: a criação, a implementação e a consolidação. A formação de confiança começa com o cálculo custo-benefício da relação estabelecida. O desenvolvimento ocorre quando são conhecidos e compreendidos os objetivos e as formas de atuar uns dos outros. E, por fim, a consolidação da confiança se estabelece quando as partes se identificam entre si e sentem que formam parte de um mesmo projeto comum, com objetivos comuns e estilos de atuação compartilhados. Pode ocorrer um compartilhamento de objetivos (compatibilidade estratégica) ou de estilos e hábitos de trabalho (compatibilidade cultural). Alcançados estes três momentos, a organização altera sua lógica e passa a perceber que todos são responsáveis por todas as atividades. Esta característica dota as organizações deliberativas de fortes tendências ao caos, à indefinição de responsabilidades e à paralisia organizativa (BRUGUÉ, 2010). A solução é dotar a organização de espaços em que não só seja possível falar. É preciso que os atores queiram falar e tenham a confiança para tal.

O segundo enfoque, a gestão de redes, elenca um amplo leque de variáveis e critérios que devem ser considerados quando da configuração de uma rede e da gestão das interações

dela provenientes. É uma questão delicada sobre a qual não existe uma receita milagrosa e os preceitos não podem ser utilizados de maneira mecânica. Rede é um termo polissêmico, sem um consenso sobre o que significa e como pode ser operacionalizado. Dadas essas características, compreende-se como salutar debruçar-se mais detidamente sobre esta questão.

Mas, como se definir uma rede? Quais são as características básicas? O que permite dizer que um projeto é desenvolvido ou não em rede? Kaleidos.red (2010) aponta quatro pontos de definição:

- 1) A organização em rede tem a necessidade de incorporar múltiplos atores na decisão e na execução de suas atividades.
- 2) A organização em rede produz de forma continuada uma interação entre os atores, facilitando o intercâmbio de recursos e a negociação e estabelecimento de objetivos comuns.
- 3) A organização em rede baseia-se na confiança e possui princípios negociados e acordados entre as partes.
- 4) A organização em rede se vale de níveis significativos de autonomia e autorregulação para operar.

O tema das redes tem sido tratado a partir de diferentes perspectivas no campo da produção de políticas públicas. Para Diniz (2011), as redes de políticas públicas constituem estratégias componentes de um novo modelo de governança, cada vez mais comum no campo das políticas sociais, segundo Teixeira, Migueletto e Bloch (2002). As redes constituem um tipo de arranjo que se estrutura como consequência da complexidade dos problemas enfrentados atualmente e da variedade de atores envolvidos, incapazes de oferecer respostas adequadas, uma vez que, individualmente, nenhum deles detém todos os recursos necessários para tal (TEIXEIRA; MIGUELETTO; BLOCH, 2002). Percebe-se, aqui, uma confluência direta com as premissas da APD e a necessidade de criar novas formas de Gestão para dar conta de problemas complexos. Contemplar a complexidade da realidade é, para Brugué, Gomà e Subirats (2005) a alternativa diante das pretensões simplificadoras adotadas pelo Estado-nação. O governo em rede permite que a complexidade seja assumida e recuperada. O reconhecimento da complexidade implica em não pretender reduzi-la ou eliminá-la. As consequências inerentes a este reconhecimento são de difícil administração. O desafio é administrar e aceitar tal condição. Diante desses fatos, a complexidade não pretende ser eliminada porque se concebe tal feito como impossível e não se pretende reduzi-la porque se assume que a complexidade pode trazer vantagens como a ampliação da própria leitura da

realidade, lançando luz sobre dimensões e percepções múltiplas sobre os problemas e a possibilidade de utilização de variados instrumentos de intervenção.

Segundo Bruguè, Gomà e Subirats (2005), as redes colocam em questão a forma de governar e, mais, por meio delas, as formas de governo experimentam efetivamente transformações profundas. Por outro lado, o objetivo da ação governamental permanece inalterado. O objetivo da atividade pública se caracteriza, sobretudo, em qualquer modelo de governança, pela defesa do interesse público ou coletivo.

Mas, o que de fato vem a ser uma rede de políticas? Para Börzel, estas redes são definidas como

(...) um conjunto de relações relativamente estáveis, de natureza não hierárquica, que vinculam uma variedade de atores autônomos que compartilhem interesses comuns em referência a uma política e que intercambiam recursos para perseguir estes objetivos compartilhados, admitindo que a cooperação é a melhor maneira para alcançar as metas comuns (BÖRZEL, 1997 apud TEIXEIRA; MIGUELETTO; BLOCH, 2002).

Para Brugué, Gomà e Subirats (2005), as redes invocam a complexidade, a flexibilidade e a abertura e impõem desafios analíticos na própria configuração do território. Para estes autores, as capacidades de governo dependem das relações estabelecidas com uma rede de atores múltiplos, públicos e privados. Em sua análise, dois elementos formais fundamentais - especialização e autoridade -, sofrem transformações com esse novo modelo de governança, que se materializa no formato de redes de políticas.

Nas formas tradicionais de governo ocorre, praticamente como uma condição *sine qua non*, a atribuição precisa de tarefas e competências. Usando a metáfora dos autores, é como se existissem vários recipientes, em que cada um tivesse responsabilidade sobre um conjunto mais ou menos amplo de atividades e competência para tal. Assim, nesse cenário, tudo o que se encontra fora desse recipiente lhe é totalmente estranho. Há que se ter um recipiente para toda espécie de assunto-alvo da administração pública e a inadequação de algum tema em um dado recipiente é motivo de constrangimento para o governo. Por outro lado, novas formas de governança, como as redes, não nutrem essa obsessão pela especialização. As fronteiras físicas já não são tão claras e são substituídas pelos fluxos. Com a perda do foco na especialização, a ênfase deixa de ser nos atores e passa para os conteúdos das políticas, ou seja, o importante deixa de ser a atribuição de funções ou responsabilidade de cada um dos níveis do governo. A importância, então, recai sobre a política que se pretende desenvolver e quais são seus objetivos. Os diversos atores e instâncias governamentais repartem as

responsabilidades e as funções para que tais objetivos sejam alcançados. Deve haver uma lógica de ações simultâneas, voltadas para o mesmo fim, sem que haja uma descentralização de competências. Esta lógica resulta em soma positiva e substitui a lógica da especialização que conduz a um jogo de soma zero (BRUGUÉ; GOMÀ; SUBIRATS, 2005).

De forma mais direta, Sulbrandt, Lira e Ibarra (2001) afirmam que as redes “*são estruturas de interdependência que envolvem múltiplas organizações ou parte delas e nas quais cada unidade não é uma subordinada formal das outras em arranjos hierárquicos*”²⁴ (SULBRANDT; LIRA; IBARRA, 2001, p. 1). Há um grau de estabilidade estrutural considerável e sua extensão extrapola os vínculos formais e os laços legítimos das políticas.

No setor público as redes envolvem um conjunto selecionado, persistente e estruturado de organizações, envolvidas na produção de bens e serviços públicos. Existem, nessas redes, elementos centrais a serem observados:

Pautas de interação em um conjunto de relações e intercâmbios;
 Fluxos de recursos (humanos, de informação, financeiros, de conhecimentos) entre unidades independentes;
 Ênfase nas pautas de intercâmbio horizontal ou lateral;
 Intercâmbios recorrentes e de longo prazo, que criam interdependências;
 Colaboração informal entre organizações;
 Linhas recíprocas de comunicação²⁵ (SULBRANDT; LIRA; IBARRA, 2001, p. 1).

Algumas tipologias para classificação das redes são propostas pelos autores. A primeira delas, que imprime condições fundamentais para a gestão e desempenho da rede, é o **tipo de vínculo** entre os componentes da rede. Existem redes formadas por intercâmbio voluntário e, por outro lado, existem redes que se baseiam na dependência de poder. Existem também dois tipos de rede, de acordo com sua **coordenação**. Há a coordenação mediada, em que há um embasamento legal ou uma organização responsável pela formação da rede e pelas decisões advindas; e existem as redes de coordenação não mediada ou voluntária, quando não há uma norma jurídica que as regule.

As redes conformadas por coordenação mediada, por sua vez, se dividem em duas formas básicas. A forma vertical (ou hierárquica), na qual uma norma legal é imposta a todos

²⁴ Tradução nossa. Texto original: “son estructuras de interdependencia que involucran a múltiples organizaciones o partes de ellas y en las cuales cada unidad no es una subordinada formal de las otras em arreglos jerárquicos” (SULBRANDT; LIRA; IBARRA, 2001, p. 1)

²⁵ Tradução nossa. Texto original: Pautas de interacción en un conjunto de relaciones e intercâmbios; Flujos de recursos (humanos, de información, financieros, de conocimientos) entre unidades independientes; Énfasis en las pautas de intercambio horizontal o lateral; Intercâmbios recorrentes y de largo plazo, que crean interdependencias; Colaboración informal entre organizaciones; Líneas recíprocas de comunicación (SULBRANDT; LIRA; IBARRA, 2001, p. 1).

os membros por um sistema hierárquico; e a forma horizontal, caracterizada pela coordenação não hierárquica. Normalmente, sua conformação é iniciada por participantes de programas concebidos localmente. No primeiro tipo – o vertical – uma norma atribui um papel principal (atribuições, funções e recursos) a um dos integrantes da rede. Já na rede horizontal, uma entidade coordena as atividades, porém, não tem autoridade legal sobre as atividades e fundos. Todos os membros são considerados iguais e possuidores da mesma autoridade.

As redes possuem dinâmica organizacional diferente das mais comuns estruturas existentes: as hierarquias e os mercados. Em comparação a estes modelos, as redes apresentam diferenças básicas, como as dispostas na tabela abaixo:

Tabela 13 - Comparação entre modelos de gestão mercado, hierarquia e redes por categorias de análise

	Mercado	Hierarquia	Redes
Base da relação	Contrato, direitos de propriedade	Laboral, ocupacional	Intercâmbio de recursos
Grau de dependência	Independentes	Dependentes	Interdependentes
Meio para a interação	Preço	Autoridade	Confiança
Forma de resolver os conflitos	Tribunais	Regras	Diplomacia
Cultura dominante	Competência	Subordinação	Reciprocidade, colaboração

Fonte: Kaleidos.red (2010).

Do ponto de vista prático, considerando a infinidade de definições e discursos a respeito das redes e a insegurança decorrente da escassez de acervo sobre o assunto que reflete diretamente sobre as práticas para sua gestão, é preciso trabalhar a partir de três âmbitos: a formação das redes, os fatores tangíveis e os fatores intangíveis. A formação da rede contempla dois temas que ampliam as possibilidades de êxito, se definidos de maneira adequada: objetivos e atores. Os objetivos devem ser compartilhados efetivamente. Não podem ser definidos por alguns e explicados aos demais para que estes os assumam como próprios, tal como disposto entre os fatores conformadores da transversalidade. Supõe, desta maneira, um processo prévio no qual o diálogo e a negociação são utilizados como ferramentas para definir os objetivos entre todos. A prioridade política dos objetivos da rede também é fator preponderante para impulsionar ou não uma rede ou um planejamento transversal. Quanto mais alto o nível do qual partem as diretrizes, mais chances da relação custo benefício pender para a participação na rede.

Os atores, por sua vez, devem cumprir os requisitos de necessidade e de complementaridade que os coloca na condição de interdependentes. Assim, estão justificadas, ao mesmo tempo, sua inclusão e sua permanência na rede em razão de um interesse próprio. Outro ponto de análise em relação aos atores é que se deve reconhecer que nem todos são iguais e, logicamente, não desenvolvem o mesmo papel. A rede, apesar de ser uma estrutura sem centro e hierarquia, possui atores com mais ou menos peso, mais ou menos influência, mais ou menos liderança. Deve ser alvo de atenção o quanto a rede é dominada ou equilibrada. Há, por fim, que se considerar em relação aos atores, a “química” entre eles. Este é um fator essencial para o êxito da rede. As disposições e atitudes das pessoas são fundamentais para obtenção do melhor funcionamento das redes. São necessárias pessoas abertas e empáticas e devem existir espaços informais de encontro que permitam o estabelecimento de laços e o reconhecimento do tempo na hora de avançar em um projeto que requer o estabelecimento e a construção de relações de confiança (KALEIDOS.RED, 2010).

No âmbito da gestão dos fatores tangíveis, a saber, processos e recursos, as redes também demandam recursos de variadas ordens assim como de estruturação de seus circuitos e processos de trabalho. São demandados recursos econômicos, materiais, humanos, tecnológicos. Podem ser necessários ainda recursos de autoridade e recursos simbólicos, para demonstração de prioridade política, fundamental para o andamento de um projeto transversal, como já foi dito.

No âmbito da gestão dos elementos intangíveis, encontram-se as relações e, diretamente ligada a elas está a liderança. São pontos chave para o funcionamento de estruturas reticulares, peculiares às redes e presentes nos planejamentos transversais. Nesse quesito é necessário inovar, aprender e, considerando estas demandas, também é preciso considerar que os equívocos acontecerão.

Partindo da premissa que uma rede é um espaço relacional que preza pelo diálogo, as pessoas são instrumentos para promoção das relações. Estas, por sua vez, devem ser pautadas por colaboração e fluidez e, para tanto, é preciso desenhar marcos contratuais nos quais se definem os papéis de cada um, as formas de resolução de conflitos e, ainda, as formas de mediação que promoverão a geração de consenso, valores e percepções compartilhadas, a promoção de imagens conjuntas e a facilitação do diálogo. Os marcos contratuais balizam as relações na rede (KALEIDOS.RED, 2010).

Gerir relações é uma demanda nova para os gestores de projetos e requer a aquisição de novas habilidades e, ainda, mudanças nas percepções também por parte dos demais atores

implicados. A mudança deve ser gradual e incidir sobre atitudes e comportamentos, principalmente. (KALEIDOS.RED, 2010).

A liderança é um fator crucial para o êxito de uma rede. A demanda é por uma liderança relacional, pautada na intermediação, facilitação, animação e articulação. O perfil desde líder é mais fundamentado em habilidades relacionais, que o permitam conduzir com maestria as deliberações e garantir que estas produzam resultados. Deve ser um estimulador, um provocador de diálogos. Seu foco não é nos resultados, é nas relações e a elas deve dedicar tempo e refinar sua sensibilidade para observá-las. Cabe a ele manter a rede de relações ativas, E, ainda, intermediar, gerar valores e percepções compartilhadas. O mediador se vale da colaboração de todos os envolvidos em certo problema para resolvê-lo. É um líder que não chega com soluções prontas e faz desaparecer os problemas. Ao contrário, identifica problemas e articula soluções. A regra é criar soluções coletivas para problemas igualmente coletivos. (BRUGUÉ, 2010). Esta liderança também deve situar-se no âmbito político e diretivo. No primeiro caso, para demonstrar a prioridade política do governo. Deve haver um compromisso público com o projeto, o que neutraliza muitas situações de bloqueio e resistências. No segundo caso, deve-se exercer uma direção lateral. Mantendo-se em segundo plano, com uma estrutura pequena e pouco ameaçadora de trabalho e atribuindo os êxitos aos âmbitos setoriais correspondentes (KALEIDOS.RED, 2010).

Por fim, é preciso avaliar os resultados. Deve-se manter no horizonte que o objetivo principal não é fazer funcionar a rede. É promover resultados facilitados por meio dela. Desta feita, os critérios de avaliação devem ser ter relação direta com os impactos externos que podem ter sido provocados pelo trabalho promovido a partir da rede.

Em resumo, a proposta é gerenciar as redes e a confiança. Ambos fatores intangíveis e, portanto, complexos. O que implica que avançar na transversalidade exige um aprendizado nessa gestão. Assim como quando se fala de intersectorialidade, Grau (2005) nem todas as políticas têm carácter intersectorial ou transversal. Como reconhecer se um projeto é transversal ou não? Kaleidos.red (2010) relaciona as características que um projeto transversal deve possuir: 1) participação de múltiplos atores; 2) compartilhamento de objetivos mínimos comuns; 3) relações continuadas e não hierárquicas entre os atores, baseadas em negociação e confiança; 4) interdependência para alcance dos objetivos; 5) modelo de relações de interdependência funcionando de forma autônoma e autorregulada; 6) relações regidas por reciprocidade e colaboração. Para afirmar se um projeto é ou não transversal são estes os elementos que devem ser focalizados. Se ele não atende a estas especificações, a questão

seguinte é: é um não cumprimento estrutural ou pontual? Se estrutural, fica claro não se tratar de um planejamento transversal. Se pontual, uma revisão do planejamento pode ser a solução. Estas são as questões básicas para a orientação do desenho e implementação de um planejamento com escopo transversal

Os projetos transversais são, como dito inicialmente, ao mesmo tempo uma solução para o enfrentamento dos problemas atuais e um problema de gestão. Por meio do modelo aqui apresentado percebe-se que a gestão compartilhada e em rede tem o potencial de agregar qualidade às intervenções públicas, impactando de forma direta na responsividade destas intervenções e aumentando sua efetividade. Contudo, acredita-se que tenha ficado claro que existem diversos desafios a serem reconhecidos, enfrentados e superados para que este tipo de estrutura de gestão seja adotada e consolidada. Para Kaleidos.red (2010), apesar das dificuldades em se implementar a transversalidade, sua adoção não é opcional considerando a irredutível complexidade da sociedade e dos problemas a serem resolvidos e, sobretudo, a inocuidade das intervenções setoriais diante dessa realidade. Diante desses fatos, resta à administração pública adaptar-se, tendo como ponto de partida a assimilação da necessidade de fazê-lo. Em seguida, sugere-se, que o caminho siga em direção da adoção de princípios e instrumentos de gestão transversais, tais como os apresentados neste capítulo.

A seguir será apresentado o modelo de análise selecionado e a justificativa de sua seleção para análise do objeto empírico.

3.2. Modelo de análise de dados

O olhar sobre o objeto empírico neste trabalho se deteve nas mudanças empreendidas no desenho e na forma de operação do programa a partir do ano de 2011. E, ao se fixar nelas, o foco incidiu sobre os efeitos relacionados à intersetorialidade, buscando compreender se as alterações avançaram no sentido de um aprendizado da organização do trabalho de forma intersetorial.

Acredita-se que o modelo de análise apresentado por Kaleidos.red (2010) deve ser considerado um avanço para a consolidação de conhecimentos mais sistematizados no campo da transversalidade. A seleção de casos empíricos e sua análise a partir de um conjunto de dimensões e variáveis de análise, e por fim, a indicação de conteúdos frequentes e ideais para cada uma das variáveis são características não encontradas em outras literaturas sobre o tema.

Estas características tornaram, à primeira vista, a adoção desse modelo bastante atrativa para a análise do objeto em questão.

Contudo, considerou-se pertinente que outras duas condições fossem atendidas. A primeira diz respeito a aderência entre o objetivo do trabalho e as variáveis do modelo. Ao observar os fatores conformadores, tangíveis e intangíveis percebeu-se que todos se relacionavam diretamente à dimensão da intersectorialidade a partir de elementos presentes na proposta do Programa Travessia. Essa aproximação será evidenciada no capítulo seguinte deste trabalho.

A segunda condição acena para a validade do modelo. Mesmo parecendo audaciosa tal condição, pondera-se sobre o caráter recente do modelo e, ainda, sua validação em casos empíricos desenvolvidos em outro país não sendo, portanto, indicada sua transposição literal sem uma análise minuciosa. Em relação a essa situação foram verificados os pontos de contato e afastamento entre as proposições de outros autores (GRAU, 2005; VEIGA e BRONZO, 2007; MAGALHÃES, 2004; MENICUCCI, 2002; JUNQUEIRA, 2000) e as do modelo de transversalidade (KALEIDOS.RED, 2010). Tais verificações permitem concluir que todos os autores estão discutindo o tema de forma bastante similar, observados as várias aproximações entre suas teorias. Assim, acredita-se atender à validação teórica do modelo.

Resta verificar a possibilidade de transpor o modelo para o objeto empírico, considerando sua origem europeia. Em relação ao fato pesou a favor da decisão de tomar o modelo como base, a aderência entre as variáveis e o objeto empírico e o caráter abrangente e generalizável do modelo na obra em que é apresentado. Mesmo assim, observado o contexto em que se insere o Programa Travessia, foi incluída entre os fatores conformadores uma variável. A leitura do capítulo seguinte em que é apresentada a reforma administrativa mineira e as premissas e princípios que norteiam o planejamento atualmente tornará mais clara esta inclusão. Por hora o imprescindível é tornar clara a necessidade de contemplar na análise realizada a existência ou não de influência das diretrizes governamentais na aprendizagem da intersectorialidade no Programa Travessia. A inclusão da variável “contexto institucional” entre os fatores conformadores foi definida com base na primazia do planejamento estratégico existente no contexto da administração pública de Minas Gerais, interferindo de forma muito presente no cotidiano dos Programas em execução.

Reconhece-se tratar de uma adaptação pequena e que, com isso, o modelo é adotado em sua integralidade no presente trabalho. Argumenta-se para além do exposto que, diante da

possibilidade de contribuir minimamente para a validação do modelo para casos brasileiros, o risco foi classificado como aceitável.

Como apresentado na tabela abaixo (

Tabela 14) para cada variável constante do modelo foi atribuído um valor ideal do ponto de vista da contribuição ótima para o desenvolvimento de um projeto transversal. Tais conteúdos são considerados importantes para, uma vez realizada a análise do objeto empírico, comparar a “distância” existente entre os conteúdos encontrados e os ideais podendo, assim, estabelecer um planejamento e a seleção de prioridades de ação com o intuito de aprimorar o desenvolvimento e a gestão e projetos transversais. Diante da contribuição valiosa fornecida com o estabelecimento destes conteúdos, faz-se necessária a atribuição de um valor ideal para a variável “Contexto Institucional”, criada neste trabalho e incluída no modelo utilizado.

Observando as premissas da Nova Gestão Pública norteadoras da administração pública mineira pode-se afirmar que características como foco na eficiência e nos planejamentos, hierarquia bem definida e contratualização de resultados são muito presentes nesse ambiente organizacional. Será objetivamente apresentado o papel de cada um desses pontos adiante mas, cabe esclarecer por hora que o planejamento estratégico governamental, ao se desdobrar no planejamento de médio prazo, define o escopo da ação do Estado e, sobretudo, organiza essa ação por meio de diretrizes claras e determinantes da execução decorrente. Para observância da variável “contexto institucional” foi selecionado o aspecto “influência do planejamento” por considerar essa questão como representativa para verificar o alcance dos pressupostos governamentais no cotidiano dos projetos, no sentido de impulsionar ou não alterações na prática à luz de suas determinações. A observância dessas questões é que orientaram a decisão de atribuir à essa variável o conteúdo ideal como “alto” sob o prisma de sua contribuição ótima para um projeto transversal.

De forma sintética, o modelo de análise está apresentado abaixo:

Tabela 14 - Modelo de análise com variáveis e conteúdos ideais

Fatores da transversalidade	Âmbito de gestão	Variáveis	Conteúdo
Fatores conformadores	Objetivos	Nível de conhecimento	Alto
		Grau de compromisso	Alto
		Nível de concretude	Alto
	Liderança	Prioridade política	Média-alta
		Intensidade da liderança	Alta
		Estilo de liderança	Relacional
	Contexto institucional	Influência do planejamento estratégico	Alto
Fatores tangíveis	Dinâmica de funcionamento	Nível de conhecimento	Alto
		Grau de formalização	Alto
		Posição orgânica	Conectada
	Recursos	Volume	Suficiente
		Origem	Distribuída
		Tipologia	Diversos
Fatores intangíveis	Descrição das relações	Frequência	Alta
		Distribuição	Generalizada
		Estrutura	Equilibrada
	Conteúdo das relações	Dinâmicas	Colaboradoras
		Resolução das tensões	Diálogo
		Natureza	Confiança

Fonte: Elaborado a partir de Kaleidos.red (2010). Adaptação própria.

Este capítulo se encerra com a apresentação deste modelo após ter cumprido uma longa trajetória por diversos temas relacionados à transversalidade e intersectorialidade. Espera-se ter cumprido a missão de apresentar e justificar o modelo escolhido, à luz das proposições teóricas sobre o assunto e das relações que estabelecem entre si.

No próximo capítulo, avança-se na discussão buscando compreender, a partir de um ponto de vista mais macro, qual é o ambiente institucional em que o Programa Travessia se insere.

4. O PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL DE MINAS GERAIS: do choque de gestão à gestão de redes

O Governo do Estado de Minas Gerais, desde 2003, têm adotado modelos de gestão com escopo e objetivos bem definidos. O que se pode observar a partir da análise desse horizonte temporal mais amplo é que o Governo vivencia um processo que pretende ser “evolutivo” no que tange aos modelos de gestão pública. Desde 2003, o Estado é governado por representantes provenientes de um mesmo partido e, em cada mandato, estabeleceu-se uma prioridade governamental que buscou sanar falhas detectadas, alinhar o Estado aos modelos de gestão mais modernos ou, ainda, tornar o modelo mais aderente às necessidades sociais detectadas com vistas a aumentar a eficiência, a eficácia ou a efetividade da ação pública. A prioridade selecionada ganhou materialidade e tratamento por meio de ferramentas de gestão e documentos como o PMDI (Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado) e o PPAG.(Plano Plurianual de Ação Governamental) Por meio do planejamento de longo e médio prazo, o Governo definia o escopo da intervenção e publicizava estas informações para toda a população. O PMDI, como será apresentado adiante, já sofreu três atualizações desde sua criação. O atual compreende o período de 2011 a 2030. A duração do PPAG é de quatro anos, logo, já foram elaborados três planejamentos plurianuais. Todos eles compreendem os três últimos anos do governo atual e o primeiro ano do próximo mandato. O atual tem vigência entre 2012 e 2015. No PPAG, a prioridade governamental é o elemento central a nortear a estrutura e a ação do Governo naquele interregno.

No primeiro mandato, entre 2003 e 2006, o modelo adotado foi intitulado de “Choque de Gestão” e sua principal prioridade foi a saneamento das contas públicas. Foi um momento de grande transição em que o Estado iniciou uma ampla reforma administrativa pautada nos princípios do modelo gerencialista.

No segundo mandato, entre 2007 e 2010, o modelo implementado denominava-se “Estado para Resultados” e teve como objetivo principal tornar o Estado empreendedor de soluções para os problemas enfrentados, entregando resultados para a população e, ao mesmo tempo, dando sustentabilidade aos avanços alcançados.

Chega-se ao atual governo (2011-2014) com a necessidade de atender às necessidades decorrentes da heterogeneidade entre as várias regiões do Estado e incluir a participação do cidadão, principal interessado nos resultados gerados pelas políticas públicas. Além disso, novas teorias sobre gestão pública ganham espaço e visibilidade no cenário mundial. Como

trata-se de um governo que busca sempre aliar-se ao que há de mais moderno em termos de gestão, há um apelo para o estabelecimento de diretrizes e princípios de gestão intersetorial que têm como fim último atacar problemas cuja solução exige ação de mais de uma ‘pasta’ de trabalho ou de mais de uma secretaria. Assim, surge o “Estado em Rede”, cujos objetivos são trabalhar intersetorialmente e com a participação do cidadão para tornar mais efetivas as políticas implementadas. É a chamada “Gestão para a Cidadania”. Percebe-se, no estabelecimento desses princípios, uma aproximação dos pressupostos da Administração Pública Deliberativa. Como visto, nesse modelo preconiza-se o diálogo e o equilíbrio dos interesses dos envolvidos, ambos desenvolvidos por meio da articulação das políticas públicas através de modelos transversais de organização e, ainda, da utilização de ferramentas que promovam a participação cidadã.

O Programa Travessia foi criado em 2008 como parte integrante da ação do governo que buscava a redução da pobreza e a inclusão produtiva. Inserido no contexto do “Estado para Resultados”, o programa já surgiu com a prerrogativa de atender às premissas deste modelo, além de, como descrito anteriormente, ter como diretriz orientadora o trabalho intersetorial e construído em parceria com a população, o que exige princípios como flexibilidade e diálogo. .

Para compreender de forma mais detalhada tais apontamentos, este capítulo se dedicará a contextualizar o Programa Travessia no modelo de gestão governamental em que se insere, com vistas a tentar verificar efeitos do estabelecimento de diretrizes e regras referentes a todo o governo no desenho e na implementação das ações propostas pelo Programa. Para tanto, serão apresentados o planejamento estratégico do governo de Minas Gerais, o PMDI e o planejamento de médio prazo, o PPAG. O objetivo é contextualizar o cenário existente quando foi colocada em pauta a necessidade de redesenhar o programa. Ao percorrer este importante trecho do percurso, este trabalho encontrar-se-á apto a se aproximar de forma qualificada do objeto de análise, tendo apresentado todos os elementos necessários para que seja possível lançar um olhar analítico sobre o processo de reestruturação vivenciado pelo Programa Travessia em 2011.

4.1. A reforma do Estado de Minas Gerais

Segundo Guimarães e Campos (2008), um diagnóstico realizado pelo Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG) constatou que o estado carecia de uma espécie de

“Choque de Gestão” – inclusive mencionando este termo. Em outras palavras, o estudo identificou uma necessidade urgente de empreender uma reforma duradoura da máquina pública e da previdência. Cabe ressaltar que o estado vivenciava um gravíssimo quadro fiscal, com elevado déficit orçamentário, e um sucateamento da máquina administrativa que instituíram a justificativa para o desenvolvimento do projeto e, sobretudo, para o patrocínio e força política a ele associados.

Além deste documento, as várias críticas relacionadas às ineficiências do sistema burocrático de governo contribuía para a instauração de uma nova lógica administrativa, pautada em critérios como produtividade, eficiência, eficácia, otimização entre arrecadação e despesas, todos princípios e diretrizes emprestados da administração gerencial e, antes, do setor privado. Uma lógica em que a análise do desempenho de pessoas e instituições é elemento-chave (ALVES, 2006). Assim sendo, no início de seu primeiro mandato, o governador Aécio Neves dá forma ao termo e implementa o Projeto Choque de Gestão que veio a constituir-se como a principal linha condutora de seu programa governamental para Minas Gerais.

De acordo com o próprio governo,

Minas Gerais fez uma opção, especialmente nos últimos oito anos, pelo compromisso com o desenvolvimento, ancorado no binômio ajuste fiscal e melhorias inovadoras na gestão pública. Enfatizou o planejamento, a visão estratégica e a seletividade para promover mudanças na sociedade e no governo. Aprendeu, contudo, que a tarefa de preparar o Estado para uma posição de destaque no enfrentamento dos desafios do desenvolvimento em um novo ambiente econômico é obra de vários e, para além dos Governos (MINAS GERAIS, 2011).

O objetivo inicial da reforma do Estado era obter saldo positivo entre arrecadação e despesas – denominado “Déficit Zero” e monitorar ações para que estas gerem o máximo de eficiência nas intervenções do governo e resultados positivos. O escopo das ações desenvolvidas versava sobre a revisão do modelo de gestão das pessoas, dos processos e rotinas administrativas, bem como sobre a consolidação da “parceria com o terceiro setor e o setor privado na prestação do serviço público, alinhadas à avaliação de desempenho institucional e individual e à transparência da ação pública” (ALVES, 2006, p. 2).

Em seu arcabouço legal encontram-se diretrizes de um novo paradigma que prevê o alinhamento entre o desenvolvimento de pessoas, objetivos organizacionais e avaliação dos resultados das políticas públicas. Eficiência, eficácia, modernidade e transparência são elementos centrais que justificam o redirecionamento da gestão da máquina estatal. Foram realizadas reformas em secretarias estaduais que consistiram em seu redesenho ou em sua

fusão com outras secretarias, reduzindo seu número (ALVES, 2006). Cabe destaque para a junção entre a Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral e a Secretaria de Estado de Recursos Humanos e Administração que deu origem à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG). Esta, por sua vez, concentra sob um único comando todas as ações relativas ao “Choque de Gestão”: os instrumentos vinculados ao planejamento como os orçamentos anual e plurianual, a planificação de médio e longo prazos, a coordenação geral das ações governamentais. A SEPLAG coordena, ainda, os instrumentos vinculados à gestão dos recursos humanos, governança eletrônica, logística e modernização (LEMOS, 2009). Foram também reduzidos os cargos comissionados e implementados outros avanços na implementação de arranjos institucionais, como a integração planejamento-orçamento, com a criação de uma carteira de projetos estruturadores, os acordos de resultados e as avaliações de desempenho (GUIMARÃES; CAMPOS, 2008). Duas estratégias são dignas de destaque, segundo Guimarães e Campos (2008): o Duplo Planejamento e a Integração do Planejamento-Orçamento. Na primeira delas, foi elaborado um plano estratégico de médio e longo prazos. Na segunda foram estabelecidos mecanismos que garantissem a execução orçamentária do planejamento elaborado. Assim, essas estratégias constituíam dois pilares sobre os quais se sustentavam o “Choque de Gestão”: o equilíbrio fiscal, estratégia do presente; e uma agenda de desenvolvimento, estratégia do futuro. Por meio desta última dispunha-se para a população a justificativa dos ajustes iniciais de redução, racionalização de despesas e reforma administrativa, bem como da expansão das receitas tributárias (GUIMARÃES; ALMEIDA, 2006 apud GUIMARÃES; CAMPOS, 2008).

O que se observa é que o Choque de Gestão se caracteriza por uma combinação de medidas voltadas para o ajuste estrutural das contas públicas com iniciativas voltadas para a geração de um novo padrão de desenvolvimento tendo a inovação na gestão como elemento de sustentabilidade. Representa, assim, um caso de adoção de medidas típicas das reformas de primeira geração (ajuste fiscal) simultaneamente com medidas de reforma de segunda geração (LEMOS, 2009).

Em 2007, com a reeleição do governador Aécio Neves, as inovações no governo do Estado avançaram. A avaliação das mudanças implementadas com o “Choque de Gestão” indicava o alcance de realizações. De acordo com Vilhena,

(...) duas dimensões dessa política foram alcançadas: de um lado o alcance do equilíbrio fiscal, garantindo a efetividade do orçamento enquanto instrumento de gestão, tendo esforço na arrecadação e para a melhoria da qualidade do gasto; de outro houve uma modernização e inovação na gestão pública estadual, por meio de instrumentos de alinhamento e desenvolvimento das pessoas e, por conseguinte, das instituições (VILHENA 2006 apud GUIMARÃES; CAMPOS, 2008, p. 2).

Contudo, entre as conquistas foram identificados e assumidos novos desafios para esse novo período governamental. Entre 2007 e 2010, “a evolução do ‘Choque de Gestão’ deu lugar ao ‘Estado para Resultados’ que visava consolidar e aprimorar o processo de transformação em curso e garantir sua irreversibilidade (MINAS GERAIS, 2011). O objetivo era melhorar ainda mais a aplicação dos recursos com a priorização de metas e a consolidação de uma carteira de projetos estruturadores orientada para resultados. E a premissa era de que “com qualidade fiscal e gestão eficiente é possível construir um Estado que opera de acordo com os resultados demandados pela sociedade e que os produz ao menor custo” (LEMOS, 2009, p. 61).

De acordo com Guimarães e Campos (2008) a ideia de Estado para Resultados visa a integração entre as agendas social, econômica e fiscal, não raro consideradas conflitantes. Para tanto, foi ampliado o conceito de equilíbrio fiscal em direção à qualidade fiscal. Assim, indicadores de resultados foram incorporados, para além dos indicadores de desempenho e das metas fiscais. Trata-se de criar um “Estado capaz de executar as estratégias governamentais de forma efetiva e eficiente, promovendo a plena conexão entre os gastos públicos e os resultados esperados” (PESTANA; TAVARES; MENDES; p. 3).

Para proceder ao gerenciamento intensivo das áreas de resultados e dos resultados finalísticos e, ainda, contribuir para o alinhamento dos projetos estruturadores e associados à estratégia de governo, foi criado o Programa Estado para Resultados (EpR). A Lei Delegada nº 112, de 25 de janeiro de 2007 dispõe sobre sua criação:

Art. 8º Fica instituído o Programa Estado para Resultado, que tem por objetivos:

- I – viabilizar a ação coordenada do Estado nas Áreas de Resultado definidas no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI;
- II – alinhar as ações estratégicas de governo, de forma a proporcionar a atuação articulada dos órgãos e das entidades encarregados da gestão de Projetos Estruturadores e Projetos Associados;
- III – incentivar o alcance dos objetivos e metas das Áreas de Resultado, Projetos Estruturadores e Projetos Associados;
- IV – acompanhar e avaliar os resultados das políticas públicas implementadas pela Administração Pública do Poder Executivo estadual; e
- V – oferecer conhecimento público das metas e resultados relacionados à gestão estratégica do governo, de forma a contribuir para o seu controle social.

§ 1º O Programa Estado para Resultado abrange metodologias, estratégias, ações e meios voltados para a efetividade e a eficácia das políticas públicas, com ênfase na

redução das desigualdades regionais e sociais e no desenvolvimento emancipatório. § 2º Poderão ser certificadas metodologias e experiências administrativas relevantes desenvolvidas no âmbito do programa ou referenciadas ações implementadas por órgãos ou entidades públicas ou privadas nacionais ou internacionais que possam subsidiar a gestão para resultados (MINAS GERAIS, 2007, p.3).

O foco da atuação do Programa Estado para Resultados foi definido com o intuito de fazer cumprir os objetivos transcritos. Assim, a atuação do Programa EpR se orientou para:

- apurar e avaliar os indicadores finalísticos com a finalidade de monitorar e captar as mudanças para a sociedade;
- apurar e avaliar os indicadores de desempenho com a finalidade última de monitorar a qualidade do gasto público;
- realizar gerenciamento de restrições relevantes por meio do acompanhamento seletivo dos grandes marcos e metas dos projetos estruturadores e da agenda setorial do Choque de Gestão;
- realizar análise estratégica da Carteira de Projetos Estruturadores;
- apoiar a implementação dos Projetos Estruturadores através da alocação de empreendedores públicos com plano de ação contratado (LEMOS, 2009).

Em ambos os momentos da gestão do governo de Minas Gerais observa-se facilmente a adoção de princípios e diretrizes propostos pela Nova Gestão Pública. O foco na eficiência técnica, de acordo com o que aponta Merton (1973) é uma das principais premissas norteadoras de ambos os modelos de gestão deste governo. Além disso, vários dos princípios relacionados por Hood e Jackson (1991 apud MARINI; MARTINS, 2004), como visto no capítulo 1, estão presentes no modelo de gestão de Minas Gerais. O caráter estratégico orientado pelo resultado do processo decisório é um deles. O planejamento estratégico (PMDI) é construído levando em consideração a análise dos cenários possíveis para um horizonte temporal de 20 anos e, sobretudo, a trajetória governamental até o momento, sendo elemento fundamental a análise e a discussão com figuras consideradas chave para essa tarefa.

Outra característica presente é o incentivo ao desempenho crescente e o pagamento por produtividade. Este modelo instituiu um acordo de resultados que é pactuado com cada secretaria de Estado. Assim, de acordo com os critérios e formas de avaliação, cada servidor é avaliado por seu desempenho (que reflete na consecução de resultados) e uma nota é atribuída. A cada ano, à nota alcançada por cada secretaria é atribuído um percentual que é aplicado ao salário do servidor e a ele pago, com a denominação de Prêmio por Produtividade.

De acordo com os documentos que sustentam a estratégia (PMDI e PPAG) a transparência e *accountability* estão presentes no modelo também uma vez que a publicação

dos planejamentos de longo e médio prazos esclarece para toda a população qual é o futuro pretendido pelo governo, e mais, qual é o caminho escolhido, onde os recursos serão investidos e como o Estado se estruturará para alcançar esse futuro. Assim, o princípio da *accountability* fica favorecido porque se torna claro o que deve ser acompanhado e em que termos isso deverá ser feito.

A terceirização e a adoção de regimes temporários de emprego estão igualmente presentes na estrutura implementada pelo governo de Minas. Está presente a contratação sistemática de mão de obra por meio de empresas terceirizadas. A adoção de regimes temporários se faz presente por meio da contratação de pessoas para cargos de provimento em comissão. O perfil deste cargo não prevê a estabilidade para seus ocupantes de forma que a limitação da estabilidade dos servidores – outra característica da Nova Gestão Pública – se manifesta também.

Em 2011, novas mudanças foram realizadas. Dando continuidade à “linha evolutiva” empreendida desde 2003, o governo de Minas incorporou novas diretrizes e princípios para a atuação governamental.

O eixo basilar deste novo governo passou a ser a “Gestão para Cidadania”. A Gestão para a Cidadania é um conceito mais amplo para a gestão, que implica em um novo arranjo institucional denominado Estado em Rede. Assim, para implementar esse novo modelo, que nesse momento se vê inclinado a voltar-se para os cidadãos, reorganiza-se toda a estrutura governamental que, ao mesmo tempo, deve se tornar mais permeável às demandas cidadãs. A efetividade das ações é alvo de atenção e sua consecução é obtida por meio do trabalho conjunto, muitas vezes empreendido por várias secretarias ou da aliança do governo com a sociedade.

Neste momento, o desafio de tornar permanentes e contínuas todas as conquistas atingidas divide espaço com o compromisso do Governo em intensificar a evolução da trajetória de modernização da gestão pública e do desenvolvimento do Estado. (...)

O compartilhamento de responsabilidades e a corresponsabilidade legalmente regulada encontram-se no centro dos novos desafios dos Estados contemporâneos e constitui-se em um dos elementos centrais da revisão da estratégia de desenvolvimento de Minas Gerais. Neste sentido, o Governo adota o conceito de Estado Aberto e em Rede, que atua com outras esferas da sociedade, sem perder a sua força de regular a organização social e as atividades econômicas. Um Estado que opera em parceria e incorpora como pilar a GESTÃO PARA CIDADANIA, sem negligenciar o equilíbrio fiscal e a busca por maior produtividade e qualidade do gasto público, ambos visando a produção de mais e melhores resultados para a população (MINAS GERAIS, 2011a, p.8).

Aos cidadãos é reservado um papel de protagonistas na priorização da ação governamental, deixando de ser mero espectador ou receptor das ações estaduais. O modelo de gestão agora institui espaços próprios para a participação cidadã e o principal foco é compreender os anseios da população para, em um segundo momento, conseguir dar aderência entre os anseios e as respostas oferecidas pelo Governo. Essa proposta também tem como pano de fundo a minimização das discrepâncias regionais por meio do apropriação dos anseios dos cidadãos a partir do recorte territorial.

Os cidadãos, antes considerados apenas destinatários das políticas públicas implementadas pelo Estado, agora passam a ocupar também a posição de protagonistas na priorização das estratégias governamentais. A GESTÃO PARA A CIDADANIA incorpora como principal desafio para o Governo de Minas Gerais a participação da sociedade civil organizada na priorização e acompanhamento da implementação da estratégia governamental. Se o Governo de Minas Gerais já conseguiu demonstrar para a sociedade mineira e para o Brasil que a gestão pública é muito importante, agora é hora de demonstrar que a participação da sociedade nas questões de governo e de interesse público é igualmente relevante (MINAS GERAIS, 2011a, p. 8, grifos do autor).

Considerando o caráter recente das mudanças implementadas, não se encontra disponível uma literatura vasta como já existe para os dois modelos anteriores. Ocorre que, mais uma vez, a tradução das estratégias propostas é realizada por meio do planejamento estratégico, o PMDI. Em 2011 o documento foi novamente revisado e diversas mudanças foram incorporadas, o que torna possível analisar a trajetória traçada pelo governo a partir deste documento.

4.2. Planejamento de longo prazo – O PMDI

Em Minas Gerais, há três tipos de planejamento específicos. Os planejamentos de longo e médio prazos são denominados, respectivamente, de Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI – e Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG. Há ainda o planejamento de curto prazo, a LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias.

A primeira versão do PMDI contemplava o horizonte temporal de 2003 a 2023. Em 2006 foi realizada uma revisão com o intuito de alinhá-lo às novas prioridades colocadas para o novo período governamental, o Estado para Resultados. A mais relevante inovação deste novo PMDI (2007-2023) diz respeito à elaboração do mapa estratégico para o governo mineiro (Figura 1) O mapa estratégico do PMDI apresentava as diretrizes da ação de governo, agrupadas em seis estratégias setoriais de desenvolvimento de longo prazo, a saber: a

perspectiva integrada do capital humano, o investimento e negócios, a integração territorial competitiva, a sustentabilidade ambiental, a rede de cidades, a equidade e bem-estar. Dois pilares sustentavam a consecução da estratégia: a responsabilidade fiscal e a gestão pública eficiente; e um aparelho estatal eficiente capaz de executar efetivamente o conjunto de estratégias.

As estratégias se traduziam em benefícios por meio de Áreas de Resultados. As Áreas de Resultados são: 1) Educação de Qualidade; 2) Protagonismo Juvenil; 3) Vida Saudável; 4) Investimento e Valor Agregado da Produção; 5) Inovação, Tecnologia e Qualidade; 6) Logística de Integração e Desenvolvimento; 7) Desenvolvimento do Norte de Minas, Jequitinhonha, Mucuri e Rio Doce; 8) Redução da Pobreza e Inclusão Produtiva; 9) Qualidade Ambiental; 10) Defesa Social; e 11) Rede de Cidades e Serviços. As Áreas de Resultados se sustentavam em dois pilares – qualidade fiscal e qualidade e inovação em gestão pública.

Cada Área de Resultados, por sua vez, era composta por Projetos Estruturadores. A carteira de projetos estruturadores se denominava Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado – GERAES. Por definição, tais projetos representavam a ação prioritária do governo e eram alvo de monitoramento intensivo e constante. Por meio de sua observação era possível compreender qual era o caminho a ser percorrido pelo governo com vistas a alcançar os objetivos a que se propunha. Os Projetos Estruturadores conformam a estrutura básica do planejamento de médio prazo, o PPAG. A partir de 2007, para cada Área de Resultados foram pactuadas metas para 2011 e 2023. As metas tinham por objetivo mobilizar toda a sociedade em busca da visão de futuro almejada.

A organização do PMDI em Estratégias Setoriais que se desdobram em Áreas de Resultados e, em última instância, em Projetos Estruturadores foi pensada com o intuito de ensejar a constituição de alto grau de sinergia interna, de forma que o planejamento se estabelecesse como propulsor do processo de transformação do estado e permitisse a materialização da visão de futuro proposta neste planejamento de longo prazo: “Tornar Minas o Melhor Estado para se Viver” (MINAS GERAIS, 2007, p. 9). O Mapa estratégico do PMDI permite visualizar tais premissas e, ainda, observar os destinatários da ação governamental: pessoas instruídas, saudáveis e qualificadas; jovens protagonistas; empresas dinâmicas e inovadoras; equidade entre pessoas e regiões; e cidades seguras e bem cuidadas.

Figura 1 - Mapa Estratégico Minas Gerais - PMDI 2007-2023



Fonte: Minas Gerais, 2007

As intervenções relacionadas à superação da pobreza – entre elas o Programa Travessia – são agrupadas na Área de Resultados “Redução da Pobreza e Inclusão Produtiva”. Os objetivos estratégicos desta área de resultados são:

- Superar a pobreza crônica das novas gerações, através da educação;
- Promover a inclusão produtiva da população adulta;
- Reduzir o analfabetismo;
- Promover a segurança alimentar e as condições adequadas de saneamento básico para a população mais pobre;
- Promover a intervenção integrada em espaços de concentração de pobreza;
- Saúde e nutrição incorporadas a todas as fases do ciclo de vida individual, desde o nascimento até a vida adulta;
- Ampliar a provisão indireta de serviços de assistência social.

Os resultados finalísticos relacionados a estes objetivos estratégicos são: reduzir o percentual de pobres e indigentes em relação à população total; aumentar o número de regiões

atendidas pelo Projeto Travessia; reduzir o percentual de habitações precárias; e aumentar o percentual de implantação do Sistema Único da Assistência Social.

Pode-se afirmar, pela observação dos objetivos estratégicos e dos resultados finalísticos, que a concepção de pobreza adotada pelo PMDI traduz esse fenômeno como multifacetado. Considerando que a Área de Resultados Redução da Pobreza e Inclusão Produtiva da população envolve questões de saúde, educação, habitação, segurança alimentar, entre outras, percebe-se que a pobreza não é meramente associada à insuficiência de renda. A adoção de uma concepção multidimensional de pobreza também explica o envolvimento direto de várias secretarias para a consecução deste objetivo.

Para cada Área de Resultado foi instituído um comitê de acompanhamento formado basicamente pelo vice-governador do Estado e pelos Secretários Estaduais ou seus representantes estratégicos, ligados à área de resultados pertinente. No caso do Programa Travessia, o comitê de acompanhamento é o Comitê de Redução da Pobreza e Inclusão Produtiva. Sua atribuição central é monitorar os resultados finalísticos da Área de Resultados e suas reuniões são trimestrais. Como trata-se de uma instância de solução rápida de problemas práticos e políticos que influenciam o desenvolvimento dos projetos estruturadores, a discussão é realizada na alta cúpula do governo (líderes do governo, Secretários Estaduais, assessores, entre outros). O produto de cada reunião é um plano de ação com ações, metas e prazos acordados entre os participantes (BARBOSA, 2009).

4.3. O Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado - PMDI - 2011-2030

Neste planejamento, o Estado passa a incorporar entre seus desafios o compartilhamento de responsabilidades e a corresponsabilidade legalmente regulada. Estes são os principais elementos para a revisão da estratégia do desenvolvimento de Minas Gerais. Avançando nessa direção, o Governo institui como eixo basilar o conceito de Estado Aberto e em Rede, por meio do qual pretende atuar com outras esferas da sociedade, não abrindo mão de sua força regulatória sobre a organização social e as atividades econômicas.

Observa-se, desta forma, o surgimento de espaço para que outros atores participem de forma mais ativa do governo. A proposta de trabalhar em rede inclui entre as diretrizes da atuação pública a noção de confiança e princípios negociados e acordados entre as partes; de incorporação de múltiplos atores na decisão e na execução. Atores estes que permanecem em interação, negociam e estabelecem objetivos comuns. Ademais, também ao se propor

trabalhar em rede, propõe-se conjuntamente o estabelecimento de princípios basilares como autonomia, flexibilidade e autorregulação para operar no ambiente público. A simples utilização do termo “redes” não é suficiente para afirmar nada muito substancial, contudo, infere-se que o governo, nessa nova formulação, adota alguns elementos e princípios que também orientam a Gestão Pública Deliberativa.

Tomando por pilar a Gestão para a Cidadania, o Estado coloca os cidadãos em uma posição de protagonistas na priorização das estratégias governamentais. A Gestão Pública Deliberativa assume que, tal como na Gestão para a Cidadania, os cidadãos devem abandonar o lugar comumente ocupado de meros receptores das políticas públicas e ocuparem o lugar de protagonistas. Por protagonismo nesse caso deve ser compreendido um espaço realmente ativo, em que a população encontre vias para vocalizar suas prioridades. Pressupõe-se a existência de diálogo e de confiança entre as partes. Por parte da administração pública, pressupõe-se a capacidade de negociar, a flexibilidade para adaptar-se às demandas trazidas pelos cidadãos e, ainda, a capacidade de dialogar de forma legítima. São princípios, como a própria literatura sobre o assunto discorre, difíceis de serem implementados. Contudo, também é ponto relativamente pacífico nesta mesma literatura referida, que a Nova Gestão Pública, diante da complexidade dos problemas com os quais o governo tem que se haver, encontrou seus limites e apresenta sinais de esgotamento. Portanto, deve-se encontrar novas formas de gestão, evitando-se fazer mais do que sempre foi feito até o momento.

Com vistas a dar materialidade à nova estrutura de gestão pública proposta, uma das principais mudanças incorporadas no novo PMDI é a integração dos órgãos e entidades da administração pública em sistemas setoriais, agrupados em **quatro áreas de atuação: governança institucional; planejamento, gestão e finanças; direitos sociais e cidadania; e desenvolvimento sustentável**. Este arranjo ainda prevê a cooperação com outras esferas da sociedade.

A visão de futuro permanece inalterada: “Tornar Minas o melhor Estado para se viver” e passa a se basear em **quatro princípios: transparência, prioridades claras, engajamento da sociedade civil e participação com qualidade**. Também são apontados os **atributos implícitos** na visão almejada: **prosperidade, qualidade de vida, sustentabilidade e cidadania**.

Por prosperidade compreende-se a aspiração por um ambiente socioeconômico desenvolvido, empreendedor e produtivo, com muitas oportunidades de trabalho, educação e alto padrão de bem-estar da população. Um ambiente econômico dinâmico e diversificado,

com infraestrutura adequada, inovador e capaz de inserir Minas Gerais nos mercados globais e na economia do crescimento. Qualidade de vida, por sua vez, exprime o compromisso com a melhoria das condições de vida da população, com oportunidades de trabalho, acesso a serviços públicos de qualidade. Por cidadania toma-se a garantia dos direitos fundamentais e o reconhecimento do indivíduo enquanto protagonista no processo de desenvolvimento. Enquanto sustentabilidade, por fim, é a promoção do caráter duradouro e harmônico do desenvolvimento ao longo do tempo, que inclui e harmoniza as dimensões ambiental, econômica, social e política.

Outra inovação proposta neste documento é a importância da regionalização da estratégia governamental bem como o estímulo à participação social na definição da estratégia. Foram também incluídos indicadores intermediários, de curto e médio prazos (2015 e 2022), além dos indicadores para 2030, a exemplo do que já acontecia no PMDI 2007-2023.

Para realização da visão de futuro proposta neste documento é preciso superar 10 desafios e transformações nos próximos 20 anos. Estes desafios representam os focos prioritários para o desenvolvimento do Estado e, portanto, possuem alta relevância e alto potencial de impacto (Figura 2).

Figura 2- Visão integrada dos desafios e transformações - Minas Gerais 2011



Fonte: MINAS GERAIS, 2011a.

O PMDI inclui entre seus pressupostos a noção de que a sociedade atual é mais complexa e exigente do que há anos atrás o que obriga as organizações públicas e privadas a se modernizarem, elaborando novas formas de organização e gestão. Para responder a essa nova configuração atual, dinâmica e preocupada com a qualidade dos serviços oferecidos, a solução adotada é a gestão em rede. Mais uma vez percebe-se a orientação deste documento norteador da ação pública em Minas Gerais, se aproximar das diretrizes presentes na Gestão Pública Deliberativa. Ancora-se basicamente na constatação de que a sociedade atual é complexa e multideterminada a necessidade de “reinventar” a administração pública. De acordo com Brugué, Canal, & Payá (2009), o Estado tem que se haver agora com “problemas malditos” marcadamente complexos e resistentes às soluções possíveis de serem empreendidas pelo modelo clássico da administração pública. “Problemas malditos” demandam novas estruturas governamentais, novas respostas construídas coletivamente. Coletivamente inclui tanto atores internos, provenientes das várias instituições setorializadas governamentais, quando atores externos: cidadãos, sociedade civil organizada e mercado. A demanda é por uma nova configuração administrativa capaz de criar, de dialogar e de solucionar problemas de forma efetiva. Para este governo, a prerrogativa da inovação e modernização por meio do Estado em Rede iniciou-se na iniciativa privada, alcançando a administração pública posteriormente (MINAS GERAIS, 2011a). Assim, a instituição desse novo arranjo institucional visa, com a introdução da noção de redes, solucionar dois problemas centrais, de acordo com o PMDI: a setorialização (fragmentação das ações estatais) e a ineficiência na obtenção de resultados (MINAS GERAIS, 2011). A superação de ambos os problemas implica na integração de perspectivas heterogêneas, em arranjos que propiciem a otimização dos esforços. Em outras palavras, pressupõe a criação de redes de atores direta ou indiretamente envolvidos na atividade governamental com vistas a potencializar os conhecimentos de cada um e, de forma cooperativa e integrada, avancarem em prol de um mesmo objetivo (MINAS GERAIS, 2011).

O conceito de rede apresentado no planejamento estratégico do Governo de Minas é sucinto:

De forma simples, rede significa um conjunto de objetos e pessoas interligados entre si. Segundo Nohria (Introduction: is a network perspective a useful way for studying organizations?, 1992:4) é um “conjunto de pontos de intercessão (pessoas, organizações), ligados por um conjunto de relacionamentos sociais (amizades, transferência de fundos, participação) de um tipo específico” (MINAS GERAIS, 2011a, p 42).

Apesar de existir na literatura sobre redes uma considerável variedade de conceitos, costuma-se encontrar, entre os mais utilizados, categorias mais objetivas em sua definição do que a simples conjunção de objetos e pessoas interligadas entre si, adotada pelo governo de Minas. Para Börzel (1997 apud TEIXEIRA; MIGUELETTO; BLOCH, 2002), as relações estabelecidas são relativamente estáveis e de natureza não hierárquica. É preciso ainda pressupor a troca de recursos e a existência de objetivos compartilhados, para além da existência de pontos de intercessão, como propõe Minas Gerais (2011). Para Brugué, Gomà e Subirats (2005) há que se considerar que a especialização e a autoridade serão alvos de transformações na gestão de redes e que, além disso, a flexibilidade e a abertura devem ser elementos presentes em sua configuração. As redes invocam a complexidade, a flexibilidade e a abertura, de acordo com Brugué, Gomà e Subirats (2005). A criação de uma rede coloca em xeque dois elementos fundamentais: especialização e autoridade. Para estes autores, a setorialização decorrente da especialização deve ter contornos menos nítidos, suas fronteiras devem se tornar permeáveis aos fluxos demandados pelo trabalho conjunto. Nesse sentido, o foco transmuta dos atores para os conteúdos das políticas. Em suma, seria salutar se a rede de políticas públicas proposta contemplasse os elementos ausentes ou, ao menos, se fundamentasse a partir de conceitos mais claramente definidos, menos genéricos e pouco operacionalizáveis.

Segundo os documentos disponíveis, a ideia de fundo presente no planejamento mineiro é que, organizado em rede, o Estado passe a atuar de forma transversal, inclusive estabelecendo laços com diferentes setores presentes na sociedade, aumentando sua capacidade de responder às demandas, resolver problemas e propor estratégias mais personalizadas para cada tipo de situação ou problema, que viabilizem progredir na consecução da visão de futuro (MINAS GERAIS, 2011). Cabe esclarecer que a instituição da Gestão em Rede não estabelece qualquer alteração na estrutura organizacional do Governo. São mantidos todos os órgãos e entidades pré-existentes. A tradicional organização governamental setorializada, compartimentalizada deve ser o alvo prioritário das transformações impostas pela gestão em redes. Assim, o que é colocado teoricamente é a necessidade de tornar as fronteiras entre as instituições governamentais menos definidas e mais fluidas e instituir fluxos de trabalho.

A Lei Delegada no. 180, de 20 de janeiro de 2011, que dispõe sobre a estrutura orgânica do poder executivo de Minas Gerais, institui a premissa do trabalho em rede e, com ela, ferramentas de gestão que visem materializar esta premissa. Tais ferramentas estão em

seu art. 5º que define os instrumentos do modelo de administração transversal do desenvolvimento:

- I - Comitês Temáticos;
 - II - Fóruns Especializados de Políticas Públicas;
 - III - Conferências Participativas de Políticas Públicas;
 - IV - Audiências Públicas;
 - V - Consulta Pública;
 - VI - Conselhos de Políticas Setoriais;
 - VII – Portais Institucionais, integrantes de sistemas oficiais, sistemas de informações e base de indicadores da governança;
 - VIII - Agenda de Melhorias;
 - IX - Câmaras Multissetoriais de Políticas Públicas;
 - X - Unidades Administrativas Regionais; e
 - XI - outros instrumentos correlatos, desde que oficializados ou integrados por processos colaborativos formais.
- § 1º São também instrumentos a que se refere o caput deste artigo a Desconcentração do Monitoramento da Estratégia Governamental, sob coordenação, e a Conferência de Serviços, convocadas nos termos de regulamento.
- § 2º A Conferência de Serviços, para os fins desta Lei Delegada, é a instância de decisão compartilhada de caráter interinstitucional ou intersetorial que simplifica a processualidade administrativa mediante participação concomitante de todos os agentes decisórios e dos responsáveis pela instrução técnico jurídica, observada a natureza do objeto e a compatibilidade do procedimento e de sua formalização com a legislação pertinente (MINAS GERAIS, 2011b, p. 2-3).

Em outro artigo, está prevista a possibilidade de o Governador do Estado criar comitês ou câmaras para subsidiar decisões governamentais:

Art. 30 O Governador criará, por decreto, comitês temáticos e câmaras governamentais, para subsidiar decisões estratégicas e especializadas voltadas à formulação, ao acompanhamento ou à revisão de políticas públicas estaduais e de projetos específicos que demandem a celebração de ajustes, acordos ou parcerias com outros órgãos e entidades públicas ou privadas MINAS GERAIS, 2011b, p. 10).

Alguns decretos já foram publicados determinando a criação de comitês intersetoriais para a gestão de ações governamentais²⁶. Um destes comitês é o Comitê de Acompanhamento do Programa Travessia que será detidamente apresentado em capítulo posterior tanto em termos de sua composição como de sua atuação e função na gestão do Programa. Nuria Grau (2005) aponta a criação de ferramentas dessa natureza como úteis para a gestão intersetorial. De acordo com esta autora, como visto no capítulo anterior, a intersetorialidade pode ser utilizada para a gestão de todas as políticas públicas, só para as políticas sociais ou, ainda,

²⁶ No Decreto no. 45.550, de 15 de fevereiro de 2011, que estabelece contrapartida social para transferência voluntária de recursos do estado aos municípios está prevista a criação de um comitê intersetorial de acompanhamento e no Decreto no. 45.551 de 15 de fevereiro de 2011, que cria agenda intersetorial de prevenção ao uso indevido de drogas, também prevê a criação de uma comissão intersetorial para a gestão da agenda.

para algumas das políticas sociais. Além disso, podem ser intersetoriais a formulação, a implementação ou ambos os processos. No caso de Minas Gerais, pressupõe-se com o advento da Lei Delegada que coloca entre os princípios de administração pública a gestão transversal do desenvolvimento, que a intersetorialidade poderá ser vista na totalidade das políticas públicas. Além disso, não existem restrições para sua utilização em todo o ciclo da política. A criação de câmaras ou comitês intersetoriais está prevista entre as proposições de Grau (2005) sempre que a intersetorialidade estiver presente tanto na formulação quanto na implementação das políticas públicas. O modelo proposto por Minas Gerais encontra ressonância nessas formulações (GRAU, 2005), sendo que os instrumentos de gestão intersetorial – ou gestão transversal – do desenvolvimento que apresenta são exemplos de iniciativas e arranjos intersetoriais possíveis e reais em diversos âmbitos da gestão pública no Brasil ou em outros países do mundo.

A gestão em rede apresentada pelo PMDI apoia-se em quatro eixos. O primeiro é o diagnóstico. Visa compreender a realidade de forma sistêmica, focalizando tanto o contexto em que os governos estão inseridos como a dinâmica social e as demandas cidadãs. O pressuposto é de que a conjunção de olhares, percepções e informações, provenientes de fontes distintas melhora qualitativamente o diagnóstico e supera, em alguma medida, a uniformização e a padronização das intervenções, na medida em que é possível compreender a diversidade, a heterogeneidade e a singularidade presentes na sociedade atual. O resultado é uma intervenção customizada e, portanto, com potencial aumentado de sucesso.

O segundo eixo trata da formulação das ações. Pressupõe uma formulação desenvolvida em conjunto pelos parceiros envolvidos no problema ser resolvido. A formulação melhora qualitativamente ao mobilizar os conhecimentos prévios produzidos pelas diversas instituições presentes na sociedade, ao agregar diferentes perspectivas e stakeholders.

O eixo seguinte refere-se à execução das ações. O foco desse eixo é o compartilhamento das informações. Assim, pressupõe-se que a redução do desperdício de recursos, do sobretabalho e do setorialismo serão potencializados pelo compartilhamento das informações referentes à operacionalização das ações. A premissa é que o compartilhamento das informações é fundamental para a articulação integrada entre os órgãos do estado, aumentando a qualidade das respostas e permitindo a escolha assertiva das prioridades e o uso racional dos recursos. Por outro lado, o compartilhamento dos objetivos e conceitos inerentes ao conjunto de estratégias é premissa para o envolvimento dos profissionais no alcance dos

resultados (MINAS GERAIS, 2011a). Para Sulbrandt, Lira e Ibarra (2001), no setor público elementos centrais devem ser observados para o funcionamento adequado das redes. Estes elementos vão além do compartilhamento de informações e incluem pautas de interação em um conjunto de relações e intercâmbios, fluxos de recursos de toda natureza e a colaboração informal entre as organizações. Os fluxos de informação estão previstos como linhas recíprocas de comunicação, contudo, sozinhas são insuficientes para garantir que as redes se constituam de forma efetiva e, ainda, se consolidem como estrutura a ser considerada na gestão das políticas públicas. Para Kaleidos.red (2010), a formação da rede deve se atentar para os objetivos e para os atores. Os objetivos devem ser compartilhados efetivamente. Não basta a informação a respeito de quais sejam, é preciso criar um sentimento de compartilhamento dos objetivos que faça com que os atores os persigam como se fossem próprios. Assim, está implícito nesse caso o diálogo e a negociação para definir os objetivos entre todos. Os fluxos de informação mesmo que instituídos de forma vertical e horizontal se mostram insuficientes para que esse conceito se consolide. Os atores devem compreender que a participação na rede é necessária e deve haver interdependência entre eles. Devem se convencer que sua inclusão e manutenção na rede ocorrem em razão de um interesse próprio, no caso, os objetivos compartilhados. Em caso contrário, a rede encontra-se diante do risco iminente de não se estabelecer efetivamente. O último eixo trata do monitoramento e avaliação das ações permitindo a compreensão dos resultados alcançados e a correção de rumos em tempo hábil, quando são encontrados equívocos ou desvios.

Considerando os quatro eixos propostos pelo PMDI 2011-2030, observa-se mais uma aproximação do modelo com os princípios da Administração Pública Deliberativa. Como visto, a operacionalização desta proposta de administração ocorre a partir da gestão da confiança e da gestão das redes. Ocupa centralidade no modelo esta estrutura reticular, que trabalha em conjunto e de forma dialógica, tal como o planejamento governamental mineiro aponta. Além disso, tanto a literatura sobre intersetorialidade como o modelo de transversalidade proposto por Kaleidos.red (2010) são claros ao afirmar que, para que o trabalho intersetorial aconteça, é preciso estabelecer um foco comum de trabalho, construído de forma compartilhada, buscando superar o desperdício, a sobreposição de ações e a dispersão.

Por outro lado, em seu terceiro eixo da gestão de redes, o PMDI 2011-2030 aponta a necessidade de redução do setorialismo e o compartilhamento de informações como elementos essenciais para que esta gestão ocorra. No que tange à estrutura governamental é

preciso deixar claro que não existem transformações significativas com a instituição das diretrizes da gestão em redes. E, somada à essa questão, está a ausência – até o momento – de fluxos ou sistemas de gestão que permitam o compartilhamento e a socialização das informações, consideradas fundamentais para a gestão integrada pretendida. De acordo com Grau (2005), a criação de sistemas compartilhados de informação é uma condição fundamental para a gestão intersetorial. O compartilhamento de recursos, responsabilidades e ações deve ser traço característico de uma estrutura governamental que se pretende intersetorial. Informações são um recurso fundamental para que todos se apropriem do que está sendo realizado.

Também não são localizadas as formas pelas quais se pretende providenciar que os indivíduos desempenhem um papel de protagonistas neste governo. A materialização do conceito de redes e dos seus eixos basilares ocorre, em Minas Gerais, por meio da criação em lei dessa nova configuração institucional. No Estado em Rede, este tipo de estrutura deve assumir o papel de integrar as ações do governo nas diferentes áreas em que esta ocorre com o objetivo final de criar um ambiente sinérgico com outros níveis de governo e outras instituições, públicas e privadas. De forma objetiva, as redes pretendem estabelecer um comportamento cooperativo e integrado entre os agentes e instituições. Não substituem a estrutura organizacional existente no Governo. Trata-se, na verdade, de um novo arranjo institucional, visando a conjunção de esforços em torno das prioridades eleitas para a realização da visão pretendida (MINAS GERAIS, 2011a). Uma rede de desenvolvimento integrado é, normalmente, formada por mais de uma secretaria de estado e uma mesma secretaria de estado pode estar presente em mais de uma rede.

Estas redes incorporam-se à organização da estratégia de atuação do Estado e se desdobram no funcionamento da administração pública estadual. O Estado em Rede viabiliza a reestruturação do governo de Minas a partir da incorporação de um modelo de gestão transversal do desenvolvimento, buscando a intersetorialidade das políticas públicas e a articulação dos atores responsáveis pelo sucesso de sua implementação ressaltando a participação da sociedade civil organizada como ator ativo e imprescindível nesta trajetória (MINAS GERAIS, 2011a, p. 43).

Foram criadas 11 Redes de Desenvolvimento Integrado tendo por base a organização da estratégia de desenvolvimento do Estado. As Redes de Desenvolvimento Integrado são: As Redes de Desenvolvimento Integrado são: 1) Governo Integrado, Eficiente e Eficaz; 2) Ciência, Tecnologia e Inovação; 3) Infraestrutura; 4) Cidades; 5) Desenvolvimento Econômico Sustentável; 6) Desenvolvimento Rural; 7) Identidade Mineira; 8) Defesa e Segurança; 9) Educação e Desenvolvimento do Capital Humano; 10) Atendimento à Saúde;

11) Desenvolvimento Social e Proteção. Saem de cena as Áreas de Resultados, instituem-se as redes que, como referido anteriormente, não se restringem ao ambiente institucional de apenas uma instituição ou órgão do estado. O que se pretende é ampliar a capacidade de integração das ações de Governo e agregar valor para a sociedade. Cada rede apresenta uma meta síntese, desdobrada em objetivos, estratégias e indicadores e metas de desempenho que permitirão medir as transformações desejadas em cada uma delas. As metas estão previstas para 2030 e para dois momentos intermediários: 2011 e 2022.

A meta-síntese de cada rede deve ser compreendida como um desdobramento da visão de futuro. O mesmo ocorre com os objetivos estratégicos das redes que são os alvos específicos a serem alcançados, constituindo-se como alvos também para o monitoramento e o gerenciamento constantes durante a execução do Plano. As metas foram estabelecidas tomando por base as variações dos índices do Estado na última década e balizadas em benchmarking nacionais e internacionais²⁷.

Deverá ser empreendido um esforço permanente de planejamento e implementação de atividades que tracem um caminho cuja linha de chegada seja a concretização das transformações requeridas. Esse esforço é traduzido de forma mais operacional no planejamento de médio prazo, o PPAG. Este documento aponta as direções a serem seguidas para trilhar o caminho pretendido ao apresentar as estratégias priorizadas que serviram de base para a definição dos Programas Estruturadores para o quadriênio 2012-2015.

O mapa estratégico do Estado está apresentado a seguir (Figura 3). Neles estão dispostos os eixos fundamentais, as Redes de Desenvolvimento Integrado, os atributos da missão e, por fim, a missão proposta para 2030.

²⁷ O PMDI 2011-2030 foi elaborado a partir de, inicialmente, uma pesquisa qualitativa com secretários de governo e técnicos executivos com notório saber sobre o Estado. Os resultados foram utilizados para a análise da conjuntura atual vivida por Minas Gerais e pelo Governo. Em seguida foi realizada uma análise retrospectiva e situacional de Minas Gerais e da atuação governamental para identificação das variáveis socioeconômicas influentes no cenário mineiro. Foi possível, a partir dessa definição, analisar a trajetória recente do estado e avaliar para qual dos cenários traçados no PMDI 2003-2020 o Estado estava caminhando. O próximo passo foi identificar as tendências de longo prazo que poderão influenciar a trajetória do Estado nos próximos 20 anos. Para definir “aonde se quer chegar” foi realizada uma oficina estratégica com a participação de todos os Secretários de Estado, com vistas a avaliar, discutir e formular proposições para a visão de futuro. Por fim, a definição dos Programas Estruturadores foram extraídas de uma oficina de trabalho com os executivos do governo.

Figura 3 - Mapa Estratégico PMDI 2011-2030



Fonte: MINAS GERAIS, 2011.

No que tange à determinação dos objetivos, metas e resultados almejados para cada rede, observa-se um grau de formalização maior. Estão claramente definidos cada um destes dados e apresentam-se ainda os objetivos estratégicos e as estratégias que deverão ser adotadas com vistas a alcançar tais objetivos. A visão de futuro é desdobrada nas estratégias que, por sua vez, estão representadas nas redes de desenvolvimento integrado. A hipótese é que este grau de formalização e clareza apresentado nesta seção é uma espécie de “herança” do modelo anterior, voltado para a obtenção de resultados que, em nenhum momento do PMDI 2011-2030, é substituído por outra ferramenta de gestão. Tampouco, nem a pactuação de resultados e nem o foco nas entregas para os cidadãos – eixos basilares do “Estado para Resultados” – são apontados como pontos a serem superados. Assim, há indícios de que, apesar de indicar a adoção de princípios e diretrizes da Gestão Pública Deliberativa, os princípios da Nova Gestão Pública permanecem presentes de forma incisiva. Além disso, não existem no documento analisado evidências de que estes princípios devem ser superados. Exatamente como aponta a literatura sobre o tema, modelos puros não são localizados em estruturas governamentais e, sobretudo, na Administração Pública Deliberativa existem ainda muitas lacunas a serem preenchidas com vistas a se tornar um modelo mais consistente e completo.

Outra inovação do PMDI 2011-2030 é a preocupação com a integração regional e com o desenvolvimento equitativo de todo o Estado. Essa preocupação perpassa todas as redes e é ratificada por meio da Regionalização da Estratégia. O documento do PMDI apresenta uma caracterização econômica e social de todas as regiões de planejamento, bem como o delineamento de um modelo de governança para viabilização da gestão regionalizada e participativa e indicadores e metas a serem monitoradas em cada uma dessas regiões. A estratégia de regionalização traduz-se na focalização de ações nos territórios de modo a compensar suas carências territoriais e potencializar suas vantagens competitivas, minimizando, destarte, as desigualdades regionais (MINAS GERAIS, 2011a).

Percebe-se que ganha relevância a categoria território enquanto *locus* privilegiado para a intervenção estatal e, ainda, como portadora de traços exclusivos que determinam uma série de fatores que lhe é peculiar e que, como tal, deve ser alvo de intervenção específica e diferenciada dos demais territórios.

As principais mudanças no PMDI 2011-2030 estão apresentadas de forma comparativa no quadro abaixo (Tabela 15):

Tabela 15 - Síntese das principais mudanças PMDI 2007-2023 e 2011-2030

PRINCIPAIS ITENS	PMDI 2007-2023	PMDI 2011-2030
Horizonte de Planejamento	2023	2030
Desafio Central	ESTADO PARA RESULTADOS Produção de benefícios concretos para a sociedade a partir das ações do governo	GESTÃO PARA CIDADANIA Participação da sociedade civil na priorização e acompanhamento da implementação da Estratégia Governamental
Visão de Futuro	TORNAR MINAS O MELHOR ESTADO PARA SE VIVER	TORNAR MINAS O MELHOR ESTADO PARA SE VIVER Atributos: Prosperidade, Qualidade de vida, Sustentabilidade e Cidadania
Transformações para o Futuro	5 Eixos Estratégicos	10 Desafios e Transformações para as próximas duas décadas
Pilares de Sistentação da Administração Pública	# Qualidade e Inovação em Gestão Pública # Qualidade Fiscal	# Qualidade e produtividade do Gasto # Gestão para Resultados # Gestão para Cidadania
Organização da Estratégia de Desenvolvimento	10 ÁREAS DE RESULTADO	11 REDES DE DESENVOLVIMENTO
Indicadores e Metas	Indicadores e Metas por Área de Resultado.	Indicadores e Metas de curto, médio e longo prazos orientados pelos objetivos estratégicos de cada Rede de Desenvolvimento Integrado
Estratégia Regionalizada	Identificação das potencialidades econômicas por Região do Estado	Para cada Região do Estado: # Caracterização econômica e social das regiões de planejamento # Delineamento do modelo de governança para viabilização da gestão regionalizada e participativa # Indicadores e metas de curto prazo a serem monitoradas
Desdobramento da Estratégia	Projetos Estruturadores	Programas Estruturadores subdivididos em Projetos e Processos Estratégicos.

Fonte: Minas Gerais, 2011.

4.4. O Planejamento Plurianual da Ação Governamental 2012-2015

O PPAG é constituído, a partir de 2012, pelos programas estruturadores e projetos e processos estratégicos²⁸. Todos estes representam o desdobramento das estratégias que, por sua vez, são o fracionamento da visão de futuro pretendida. Assim sendo, alcançando os resultados pretendidos e pactuados em cada um dos projetos ou processos estratégicos, pressupõe-se que os resultados do programa serão alcançados. O alcance de resultados dos diversos programas estruturadores prediz a consecução das estratégias. E, concluindo um processo piramidal, alcançar as estratégias é a prerrogativa para que se torne real a visão de futuro “Tornar Minas o melhor estado para se viver”.

A mudança na forma de organização da carteira de projetos permite uma melhor adequação à recém-criada estrutura de Redes de Desenvolvimento Integrado. Outro foco é a agilidade da execução e, no caso dos Processos Estratégicos, de serviços prestados à sociedade de forma continuada, resguardando o conceito de projeto para as iniciativas com início e fim bem delimitados.

Desta forma, o PPAG 2012-2015 instrumentaliza os objetivos estratégicos e os indicadores finalísticos pretendidos no PMDI sob a forma de Programas Estruturadores, Programas Associados e Programas Especiais. Os Programas Estruturadores têm caráter transversal. Ou seja, o Programa Estruturador é composto por Projetos e Processos Estratégicos que podem não ser desenvolvidos pelo mesmo Órgão ou Entidade. O foco migra para o resultado gerado e deixa de ser o executor das ações. Os Projetos Estratégicos são empreendimentos singulares, com período de duração determinado, que mobilizam recursos e para a realização de uma dada entrega específica para a sociedade. O Processo Estratégico é uma inovação nesse PPAG. Ele se diferencia do Projeto Estratégico por seu caráter rotineiro, ou seja, seus resultados se repetem indefinidamente.

Os Programas Estruturadores representam a estratégia de cada Rede de Desenvolvimento Integrado e têm prioridade na alocação dos recursos estaduais. Deles se esperam os maiores impactos das ações do Estado no que concerne à consecução dos objetivos estratégicos e da visão de futuro prevista no PMDI. Os programas associados colaboram sinergicamente com os programas estruturadores, considerando os objetivos estratégicos e os resultados de cada Rede de Desenvolvimento Integrado. Os Programas Especiais são programas importantes para a administração estadual visto que são incluídos

²⁸ Até 2011, as estratégias se desdobravam em projetos estruturadores reunidos em áreas de resultados.

nesse grupo programas como Apoio à Administração Pública, Obrigações especiais e Reserva de Contingência e os programas desenvolvidos pelos outros poderes, além dos programas tenham como foco central a manutenção e a melhoria da própria máquina pública, Nos Programas Especiais estão comprometidos cerca de 70% do orçamento público.

O PPAG apresenta para cada um dos Programas Estruturadores as metas físicas e financeiras para o horizonte temporal de 4 anos. Para este plano foram selecionados 31 Programas Estruturadores que serão monitorados por meio de uma nova metodologia de acompanhamento que se relaciona de forma direta aos projetos e processos componentes destes programas.

Tendo os Programas Estruturadores o objetivo central de transformar em realidade a visão de futuro traçada pelo PMDI, a operacionalização é realizada de forma prática, ao relacionar ações concretas que culminam em resultados efetivos, visíveis e quantificáveis. Os programas também devem, de forma sinérgica, alavancar outras iniciativas públicas e privadas capazes de potencializar seus efeitos.

Nesta última versão do PPAG, a carteira de Programas Estruturadores foi renovada tendo em vista o alinhamento aos objetivos estratégicos e os resultados finalísticos previstos para cada uma das Redes de Desenvolvimento Integrado.

O Programa Travessia se insere na Rede de Desenvolvimento Social e Proteção. A **meta-síntese** proposta para esta rede é: **Minas sem Pobreza e com Baixa Desigualdade Social** e seus objetivos estratégicos também foram atualizados em relação ao PMDI anterior:

- Erradicar a miséria em Minas Gerais
- Aumentar as expectativas dos jovens quanto ao futuro e o protagonismo destes na sociedade
- Promover os direitos humanos dos grupos historicamente discriminados
- Ampliar e efetivar o sistema de garantias de direitos da criança e do adolescente

As estratégias selecionadas para alcançar os objetivos estratégicos deverão ser alvo de atenção do Governo e da Sociedade para que sejam destinadas a elas esforços e recursos. As estratégias são: 1) Consolidar o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) em 100% dos municípios mineiros; 2) Assegurar uma Agenda Jovem e integrar todas as ações do Governo Estadual voltadas para a juventude, por meio da criação de um núcleo estratégico intersetorial de articulação; 3) Implantar o sistema estadual de promoção e proteção de direitos humanos; 4) Ampliar o acesso à moradia segura, inclusive saneamento; 5) Identificar a população em extrema pobreza e direcionar ações de desenvolvimento social para superação do estado de

pobreza; e 6) Promover a segurança alimentar e nutricional sustentável de famílias mineiras em condições de vulnerabilidade social e implantar as ações da política nacional de alimentação e nutrição.

Também foram definidas estratégias complementares. Entre elas consta a ampliação do Programa Travessia por meio da expansão das parcerias e da integração do programa com ações de outros entes governamentais, do setor privado e o do terceiro setor²⁹. As demais estratégias versam sobre o Piso Mineiro de Assistência Social, a integração de ações de várias áreas com vistas ao atendimento das famílias mais vulneráveis, a expansão e criação de políticas sociais em várias áreas e, ainda, a ampliação dos mecanismos de controle social por meio dos conselhos de direitos. Uma estratégia complementar importante é a criação do Comitê Mineiro para a erradicação da miséria. Percebe-se uma ampliação do escopo de ação da rede em relação à Área de Resultados equivalente no PMDI 2007-2011. Dois pontos que merecem destaque são: 1) a preocupação com a identificação da população em situação de pobreza, inexistente anteriormente; 2) a inclusão entre as estratégias complementares da ampliação dos mecanismos de controle social.

Os indicadores monitorados nessa rede estão apresentados abaixo:

²⁹ As outras estratégias complementares são: Universalizar o Piso Mineiro de Assistência Social, por meio de compartilhamento financeiro da infraestrutura da rede de assistência social, em complementaridade aos recursos federais e municipais; Integrar as ações das áreas da saúde, educação, assistência social e segurança alimentar e nutricional para garantir às famílias mais vulneráveis as condições de propiciarem às suas crianças um ambiente seguro e acolhedor; Disponibilizar a todos os alunos do Ensino Médio da rede pública estadual uma rede mineira de inclusão do jovem, com a oportunidade de adquirir experiência profissional e concluir seus estudos; Mobilizar lideranças da sociedade mineira para a implantação e gestão de uma Rede, não estatal, de espaços da juventude que promovam atividades culturais, esportivas, sociais, de conectividade eletrônica e outros temas de interesse dos jovens; Desenvolver programas e ações integradas de prevenção à violência, às doenças sexualmente transmissíveis, à gravidez precoce e ao uso de álcool e drogas; Promover ações de empreendedorismo e microcrédito, especialmente para as mulheres; Consolidar e expandir os conselhos de direitos, as conferências temáticas e os comitês estaduais e municipais para a ampliação da participação da sociedade civil nas temáticas de desenvolvimento e proteção social. Criar o comitê mineiro para a erradicação da miséria.

Tabela 16 - Indicadores e Metas da Rede de Desenvolvimento Integrado e Proteção Social

INDICADOR	FONTE	SITUAÇÃO ATUAL	2015	2022	2030
1. Proporção de indigentes ¹	Censo/ IBGE	4,6% (2010)	0,0%	0,0%	0,0%
2. Proporção de indigentes ²	PNAD/ IBGE	3,3% (2009)	0,0%	0,0%	0,0%
3. Índice de Gini	PNAD/ IBGE	0,504 (2009)	0,477	0,448	0,417
4. Proporção de pobres ³	PNAD/ IBGE	15,0% (2009)	8,4%	5,7%	3,7%
5. Taxa de ocupação infantil (5 a 14 anos incompletos)	PNAD/ IBGE	3,3% (2009)	2,2%	1,1%	0,0%
6. Taxa de desocupação dos jovens (15 a 24 anos)	PNAD/ IBGE	15,91 (2009)	13,51	10,7	7,5

¹ A linha de extrema pobreza adotada neste indicador é a de R\$ 70,00 definida pelo Governo Federal.

² A linha de indigência é a mesma contida no Caderno de Indicadores e segue a metodologia proposta por Rocha, S. Pobreza no Brasil. Afinal, de que se trata? Editora FGV, Rio de Janeiro, 2006. Os valores em setembro de 2009 eram R\$66,88 (RMBH), R\$ 57,55 (urbano) e R\$ 46,25 (rural).

³ A linha de pobreza adotada neste indicador é a mesma contida no Caderno de Indicadores e proposta pelo EPE: R\$231,92 (RMBH), R\$ 155,92 (urbano) e R\$ 92,30 (rural) em setembro de 2009. Metodologia proposta por ROCHA, 2006.

Fonte: MINAS GERAIS, 2011.

Os Programas Estruturadores agrupados na Rede de Desenvolvimento Social e Proteção:

- Assistência Social e Direitos Humanos – coordenado pela SEDESE
- Cultivar, Nutrir e Educar – coordenado pelo CONSEA
- Desenvolvimento Social dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri e Norte de Minas – coordenado pela SEDVAN
- Jovens Mineiros Protagonistas – Coordenado pela SEEJ
- Travessia – Coordenado pela SEDESE

Pretende-se ter percorrido a trajetória da reforma administrativa de Minas Gerais evidenciando os fatores mais relevantes para sua conexão com o objeto empírico. Além disso, almeja-se ter cumprido o objetivo de contextualizar o ambiente institucional em que o Programa se insere e que, como será apresentado adiante, certamente influenciou o redesenho ocorrido em 2011. É fundamental concluir que os apontamentos aqui realizados cumprem o papel de descrever o contexto do Programa bem como fornecer subsídios para, quando da análise dos dados, observar a influencia destes elementos na nova conformação do Programa.

5. PROGRAMA TRAVESSIA: PRESSUPOSTOS TEÓRICOS, TRAJETÓRIA E RESULTADOS

O objetivo desse capítulo é apresentar o Programa Travessia, seu histórico e desenho original, de forma a compreender as mudanças processadas a partir de 2011, a partir das formulações do estado em rede. O programa tem como objetivo o enfrentamento da pobreza em municípios com baixo IDH e dois pilares importantes de sua concepção residem na ideia de pobreza multidimensional e no foco no território.

5.1. Bases conceituais do Programa Travessia: pobreza e território

Para Bronzo (2007) existe pouco consenso acerca das concepções do fenômeno da pobreza. Menos consenso ainda é encontrado quando se trata das formas e conteúdos das políticas e em relação às condições suficientes para seu êxito. Os agentes públicos são continuamente desafiados ao se depararem com a demanda de desenhar e implementar estratégias concretas para a prevenção e superação da pobreza. O desafio se potencializa quando se considera que tais estratégias devem ser efetivas e sustentáveis ao longo do tempo.

Considerando o contexto da sociedade atual, complexo e instável, a intervenção neste campo ganha contornos ainda mais difusos. O que não o torna menos urgente ou passível de ser negligenciado ou adiado. De acordo com Ivo e Lima, a

multiplicação do número de pessoas que vivem em condições de precariedade, de vulnerabilidade social, de desemprego e de pobreza em todo o mundo coloca a questão no centro de discussões nos meios acadêmicos e sociais, faz parte da agenda social dos governos de países desenvolvidos e em desenvolvimento, constituindo-se também em alvo de ações internacionais (IVO, 2002; LIMA, 2002 apud CODES, 2008, p. 9).

Assim, intervenções que visem incidir sobre o fenômeno da pobreza costumam se justificar pela relevância que o problema tem assumido (CODES, 2008). Porém, muitas são as questões envolvidas em tais intervenções, a começar pelas colocadas acima. De acordo com Bronzo (2005), a concepção de pobreza adotada influencia diretamente a estratégia de intervenção a ser desenvolvida. Assim, enfoques multidimensionais de pobreza demandam, por parte da atuação do Estado, políticas distintas das utilizadas quando da adoção de paradigmas unidimensionais. O que se pretende concluir é que o enfoque multidimensional da pobreza demanda intervenções ao mesmo tempo abrangentes, capazes de abordar as múltiplas

facetas do fenômeno de forma simultânea e intersetoriais, ou seja, desenhadas e implementadas por meio do envolvimento sinérgico de vários setores governamentais. Para esta autora, a pobreza é um fenômeno coletivo de tal forma complexo e multidimensional que deve ser enfrentado coletivamente “pelo conjunto de políticas e pelo conjunto dos diversos atores e setores sociais” (BRONZO, 2007, p. 8).

Para Bronzo (2005), a percepção da pobreza como um problema científico surge no final do século XIX com Booth e Rowntree e suas pesquisas pioneiras de quantificação da pobreza. Ao desenvolverem seus trabalhos, ambos conformaram o hoje denominado paradigma clássico da pobreza, o enfoque monetário. Nesse enfoque, pobreza é sinônimo de baixo consumo e baixa renda, assim, é possível, de posse das ferramentas adequadas, “estabelecer métricas monetárias uniformes que possam, independente da heterogeneidade entre indivíduos e situações, capturar níveis de bem estar através da renda, entendida como *proxy* do estado de privação individual” (LADERCHI; SAITH; STEWART, 2003, p. 7 apud BRONZO, 2005). A definição de pobreza nesse paradigma é a expressão de sua própria mensuração e pobres são aqueles que não possuem renda suficiente para sua subsistência ou, em outras palavras, para suas necessidades, absoluta ou relativamente estabelecidas, de sobrevivência. No debate atual, as pessoas que vivem apenas com a renda necessária para sua subsistência são identificadas como vivendo em pobreza crônica ou indigência (CODES, 2008).

O enfoque monetário apresenta a vantagem de, com a objetividade que lhe é peculiar, simplificar a mensuração da pobreza. De acordo com Bronzo (2005),

A principal vantagem do uso de enfoques baseados na renda consiste na possibilidade de se identificar, sem muito problema, o universo alvo da intervenção. Uma vez estabelecidos os parâmetros para as linhas de demarcação entre pobres e não pobres simplifica-se o processo de identificação dos pobres, indigentes e não pobres (BRONZO, 2005, p. 84).

Outra vantagem deste enfoque é que muitas sociedades são monetarizadas e, então, a maioria dos bens e serviços necessários para a manutenção do bem-estar são adquiridos via mercado, o que torna a renda uma *proxy* razoável para o fenômeno da pobreza entendido como ausência de bem-estar.

Por outro lado, este enfoque traz diversas limitações que culminam por torna-lo limitado para abordar um fenômeno de tamanha complexidade. Entre suas críticas, algumas serão citadas com vistas a ilustrar tal afirmação. A primeira delas é o pressuposto de que há uma descontinuidade entre pobres e não pobres, que pode ser demarcada por uma espécie de

linha. Esse problema não é específico, contudo, do enfoque monetário, já que toda mensuração da pobreza busca de uma forma ou outra separar ou distinguir pobres de não pobres. Entretanto, nesse enfoque, a aparente objetividade do estabelecimento de linhas de pobreza esconde essa dificuldade, que é bem mais aparente no enfoque das necessidades básicas, por exemplo, quando se tem que estabelecer parâmetros mínimos de condições de vida abaixo dos quais uma família ou pessoa é considerada pobre. A fragilidade encontra-se na impossibilidade de definir de forma pacífica um nível mínimo abaixo do qual os indivíduos têm sua sobrevivência ameaçada. Outra crítica é a limitação que o enfoque carrega quando adota em seu cerne que a pobreza é um fenômeno intrinsecamente econômico, interpretado como ausência de renda. A pobreza vista a partir deste enfoque unidimensional (insuficiência de renda) é reduzida e deixa escapar outras necessidades humanas de caráter social e relacional (BRONZO, 2005; CODES, 2008).

Apesar da existência e da pertinência destas críticas, o enfoque monetário ainda é utilizado no desenho de políticas públicas em vários países do mundo (CODES, 2008). Mesmo assim, é importante considerar que a “pobreza é um processo que envolve dimensões políticas, sociais e culturais. Entretanto, a centralidade da dimensão econômica permanece, embora essa não seja suficiente para caracterizar, por um lado e para superar, por outro as condições de pobreza” (BRONZO, 2007).

De acordo com BRONZO (2007), os enfoques mais recentes ressaltam o mesmo ponto: pobreza envolve uma multiplicidade de dimensões ou vetores de destituição. Convergem na vivência da pobreza fatores de natureza socioeconômica, cultural, familiar, individual, institucional em trajetórias distintas. Dimensões como a econômica, dos bens e serviços, da territorialidade, da inserção no mundo do trabalho, dos laços sociais conformam, juntamente com os aspectos subjetivos, dimensões importantes para a compreensão da pobreza.

De maneira geral, de acordo com Codes (2008), os conceitos de pobreza têm se movimentado gradativamente em direção à sua expansão. Chega à noção atual em que a pobreza se trata de um fenômeno complexo, conformado por múltiplas dimensões, no qual interagem diversos fatores socioeconômicos. As diversas concepções coexistem e não devem ser encaradas como adversárias (CODES, 2008). A perspectiva dos autores contemporâneos é discutir a pobreza enquanto um fenômeno complexo e multicausal, variável e provedor de consequências amplas, tanto para o que a vivenciam como para a sociedade de forma mais ampla.

5.1.1. O enfoque da privação de capacidades

Em 2010, o PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento adotou como indicador para mensuração da pobreza o IPM – Índice de Pobreza Multidimensional. Este indicador baseia-se na teoria de privações de capacidades. Em 2011, o governo de Minas Gerais adotou este mesmo indicador para mensurar a pobreza no Estado, o que justifica a dedicação da próxima seção ao tema.

O enfoque ou abordagem das capacidades e da pobreza como privação de liberdade é devido à r Amartya Sen, um economista indiano, vencedor do Prêmio Nobel de Economia em 1998. Este autor é responsável por uma espécie de “revolução” nos enfoques sobre pobreza ao indicar uma mudança na abordagem da questão. Ele propõe uma expansão da abordagem das necessidades fundamentais e incorpora em sua discussão aspectos referentes a outros paradigmas sobre pobreza.

A perspectiva de Sen se inicia com a crítica ao paradigma utilitarista. A pobreza passa a ser interpretada como privação ou carência das chamadas “capacidades básicas”, sendo considerados

[...] pobres aqueles que carecem de capacidades básicas para operarem no meio social, que carecem de oportunidades para alcançar níveis minimamente aceitáveis de realizações, o que pode independe da renda que os indivíduos possuem. Rejeitando o utilitarismo como medida de bem-estar e a maximização da utilidade como suposição comportamental, Sen faz uma crítica aos fundamentos éticos do utilitarismo. O bem estar, na visão de Sen, é visto em relação à realização do potencial humano, entendido como a liberdade de indivíduos viverem a vida que valorizam. O foco não é mais a renda, sendo que os recursos monetários são meio para adquirir o bem estar e não o bem estar em si. Esse enfoque incorpora, de forma plena, as diferenças entre os indivíduos, salientando que as diferenças de saúde, idade, condição física e contexto social, dentre outras, implicam diferentes necessidades, fazendo com que algumas pessoas precisem de mais recursos do que outras para obter as mesmas realizações (LADERCHI; SAITH; STEWART, 2003 apud BRONZO, 2005, p. 41-42).

Destarte, uma vida empobrecida é aquela na qual o indivíduo não tem liberdade para desenvolver atividades que tenha razões para escolher (SEN, 2000 apud BRONZO, 2005). A renda se desloca da condição de finalidade e passa a figurar como um meio para a realização de capacidades. O eixo do enfoque é a ampliação das oportunidades e a expansão de capacidades básicas para desfrutar uma vida digna. Os objetivos de uma boa vida incluem viver uma vida longa e saudável, com um nível de vida decente, com liberdade, dignidade, autoestima e respeito (BRONZO, 2005). O que é fundamental aqui não são os recursos privados a que os indivíduos têm acesso e, sim, o que os indivíduos podem ter. A pergunta

central é, “frente às oportunidades disponíveis em uma dada sociedade, quais são os constrangimentos e as possibilidades dadas pelas condições sociais, políticas ou econômicas existentes para que seus membros possam ter uma vida digna” (BRONZO, 2005, p.43)? Sen propõe ir além da preocupação com a mensuração da pobreza ao incluir no centro da discussão a dimensão da liberdade por meio da consideração dos estudos sobre ética, economia, teoria da justiça e filosofia política e econômica (BRONZO, 2005). Para Sen o que ocorre é a inserção da questão da pobreza no campo do pensamento sobre justiça social, igualdades e desigualdades, o que culmina em um conceito de pobreza que enfatiza as conotações legais, as implicações políticas e sua pertinência social e relega a um segundo plano a relevância dos fatores econômicos sem, contudo, desconsiderá-la (SEN, 1988 apud CODES, 2008). É importante não olvidar que Sen não rechaça a prerrogativa de que a baixa renda é uma das maiores causas da pobreza. A renda é vista como um dos variados recursos que o indivíduo dispõe para alcançar seu bem-estar, ela integra seu conjunto de capacidades. O que ele propõe é ir além dessa noção e não considera-la como medida do bem-estar em si (BRONZO, 2005).

Para Sen, o acesso a alimentos e bens é condicionado por uma série de fatores legais e econômicos. A simples disponibilidade de um bem não é garantia de que todos os grupos de indivíduos possuam a capacidade de adquiri-lo. Assim, para ele o que gera a miséria e a fome não é a escassez de bens. É a incapacidade de obtê-los. Neste sentido, o bem-estar de uma pessoa deixa de se pautar em um paradigma utilitarista e passa a ser considerado em relação à qualidade de sua existência (CODES, 2008).

Em termos conceituais, o enfoque de Amartya Sen se sustenta em duas noções inter-relacionadas: a noção de funcionamentos e a de capacidades. Funcionamentos podem variar em coisas tão elementares quanto ser alimentado de forma adequada, ter boa saúde, ser feliz, ter respeito por si próprio e participar da vida comunitária. Viver pode ser considerado como um conjunto de “funcionamentos” ligados entre si, consistindo em ser e ter (CODES, 2008). São os “estados e ações” que os indivíduos desejam vivenciar. A realização individual é vista como o vetor dos funcionamentos e, portanto, estes devem constar como foco das análises de bem-estar. Diretamente relacionada à noção de funcionamentos está a noção de capacidade de realizar funcionamentos. Assim, as capacidades podem ser vistas como um conjunto de vetores de funcionamentos que refletem a liberdade de uma pessoa para levar certo tipo de vida.

A partir destes dois conceitos, conceitualmente a pobreza pode ser definida como carência de suprimento das necessidades fundamentais ou, em outras palavras, como a falta de realização de certos funcionamentos básicos e de aquisição das capacidades correspondentes. A pobreza existe quando um indivíduo carece da oportunidade de atingir níveis minimamente aceitáveis de funcionamentos. A saída da pobreza, logo, seria por meio do desenvolvimento de capacidades que conduziriam à melhoria de suas condições de vida (CODES, 2008).

Com este enfoque, as diferenças entre os indivíduos são incorporadas de forma plena. Além disso, incorpora-se também uma visão da pobreza para além de dimensões materiais. Por outro lado, existe a dificuldade de operacionalizar de forma adequada esta concepção. Primeiro porque ela se refere ao futuro, a um resultado potencial, ou seja, à capacidade de ser e de fazer algo. Assim, segundo BRONZO (2005) o que se observa é uma forte tendência a medir os funcionamentos e não as capacidades. Os indicadores utilizados, destarte, medem os aspectos materiais da pobreza. Além disso, há uma grave dificuldade que este enfoque compartilha com os anteriores, no que se refere à determinação dos pontos de corte para definir a pobreza e a não-pobreza, o que acaba sendo realizado com relativa arbitrariedade metodológica.

Mesmo considerando tais limitações, o conceito de pobreza como privação de capacidades incorpora avanços no campo das concepções sobre o tema. Duas noções decorrentes deste enfoque (autonomia e agência) são utilizadas posteriormente em outras concepções de pobreza e nelas ganham mais materialidade a partir de outros conceitos agrupados (ativos e empoderamento) (BRONZO, 2005), por exemplo. Além disso, é a partir deste paradigma sobre a pobreza que têm se estruturado os estudos desenvolvidos pelo PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), como será apresentado na próxima seção. O governo de Minas tem desenvolvido sua atuação no campo da superação da pobreza em parceria com este organismo internacional. Nesse escopo, como dito, foi adotado nas políticas dedicadas à superação da pobreza, o mesmo índice utilizado por este organismo internacional para mensuração da pobreza. No capítulo seguinte este indicador será apresentado com maiores detalhes.

Para Bronzo (2007), a temática do território emerge com o reconhecimento da heterogeneidade da pobreza e adquire centralidade como categoria analítica relevante e útil para compreensão dos processos de sua reprodução e também para o desenvolvimento de dinâmicas para sua reversão. Além disso, a influência do território pode agravar os processos de exclusão por meio do estigma e da segregação. Isto porque nele se constela uma série de

fatores que o colocam como uma variável fundamental para a solução da questão sendo uma dimensão importante para entender sua produção e reprodução. Atuar tendo como base o território constitui, nesse sentido, uma prerrogativa para mais efetividade das políticas de enfrentamento da pobreza.

É uma possibilidade altamente inovadora conceber e desenvolver políticas públicas reconhecendo o território como dimensão a ser considerada (BRASIL, 2004). Para Bronzo (2007) constitui-se também um desafio assumir o território enquanto elemento para diagnóstico, para a focalização e, ainda, como objeto da intervenção.

Os argumentos mais comuns em favor da consideração do território como variável relevante para as políticas sociais discutem uma ampla gama de questões. A primeira delas é a sobreposição entre as desigualdades socioespaciais e as socioeconômicas, ou seja, à precariedade ambiental sobrepõe-se a insuficiência de renda. Esse argumento remete diretamente às favelas, espaço de territorialização da pobreza, e à organização socioespacial da cidade, com áreas fortemente homogêneas. Nas primeiras, têm-se fronteiras demarcadas pela violência e pelo crime organizado, resultando na imputação de altos custos à população local. Na organização da cidade como um todo, é possível observar extensas manchas periféricas caracterizadas pelo aglomerado de déficits de toda ordem e, ainda, a espacialização dos diferentes estratos sociais, com os mais privilegiados concentrando melhores condições ambientais, vantagens locacionais e melhores infraestruturas, bens, serviços e equipamentos (BRASIL, 2004). Para BRONZO (2007), os termos são similares para o mesmo tema: pobreza e exclusão são geograficamente concentradas e o crescimento e a prosperidade não são garantias de reversão desses processos nas áreas mais pobres.

Os territórios são mais do que uma coleção de indivíduos e podem concentrar efeitos que se somam às dificuldades pessoais. Para Bronzo (2007), ao reconhecer a faceta territorial da pobreza, considera-se que parte da pobreza não é explicada por nenhuma variável diferente da questão do espaço ou do território. O que significa dizer que grupos localizados em áreas segregadas têm piores condições do que outros grupos localizados em áreas não segregadas. E assim, chega-se ao segundo argumento em defesa do desenvolvimento de estratégias pautadas no território: os efeitos da segregação e da estigmatização que podem exacerbar e recriar a pobreza (TORRES, MARQUES, 2005).

Para estes autores, existem “externalidades negativas” relacionadas à residência em locais com concentração alta de pobreza (DURLAUF, 2001 apud TORRES; MARQUES, 2005). Nestes locais, as pessoas têm mais dificuldade em conseguir emprego e obter crédito,

contam com serviços piores e seguros mais caros, entre outros. Essa situação permite afirmar que, mantidas as mesmas condições, uma pessoa que mora numa área segregada tem piores condições de vida e menos chances de sair da pobreza, determinadas pelo local de moradia. Em outras palavras, o território é importante enquanto variável que contribui para a perpetuação e reprodução da pobreza (BRONZO, 2007; TORRES; MARQUES, 2005). Para Brasil (2004), a estigmatização é ocasionada pelas representações sociais negativas em relação às vizinhanças ou áreas da cidade. Essas representações podem gerar ainda a desqualificação dos moradores destas áreas, o que aprofunda o processo de exclusão social e determina um espiral de degradação desses espaços.

As políticas que assumem o território como espaço privilegiado para a formulação e gestão implicam na mobilização de recursos locais para tratar dos problemas. Esse modelo acolhe a ideia de experimentalismo na gestão social, incluindo a dimensão concreta do lugar e seus personagens. Nesse cenário, o município é considerado o *locus* ideal para a atuação com vistas à superação da pobreza.

De acordo com o exposto, o território pode ser considerado como parte do problema, logo, é coerente que faça parte da solução. Nesse sentido, a categoria de território emerge como parâmetro para focalização da ação governamental nas políticas contra a pobreza e como unidade de intervenção (BRONZO, 2007).

A seguir será apresentado o Programa Travessia e, assim, serão destacadas ao longo do texto a relevância das categorias aqui expostas para o desenho e a intervenção deste Programa.

5.1.1.1. O Índice de Pobreza Multidimensional – IPM como expressão do enfoque das capacidades

O IPM é baseado, como dito, no enfoque da pobreza enquanto privação de capacidades. Por sua vez, este enfoque integra a perspectiva do desenvolvimento humano elaborado pelo PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) em parceria com a Universidade de Oxford, especificamente com o OPHI (Oxford Poverty & Human Development Initiative), do qual Amartya Sen é um dos integrantes. Em 2011, o PNUD divulgou a informação de que o IPM passaria a ser utilizado para mensuração da pobreza em

complementação ao IDH³⁰ nos países pobres. Por meio do IPM pretende-se aumentar a aderência entre a teoria acerca da privação de capacidades e sua operacionalização. Os indicadores utilizados no IPM são diversos e buscam agregar à quantificação da pobreza elementos qualitativos e mais próximos das capacidades individuais e, ao mesmo tempo, afastar-se da mera mensuração dos funcionamentos, como apontam as críticas.

Partindo das premissas de que o desenvolvimento humano é ampliado por meio da remoção dos obstáculos àquilo que uma pessoa pode fazer em sua vida e que o propósito do desenvolvimento é melhorar a vida das pessoas pela expansão de suas possibilidades de ação, o PNUD iniciou a elaboração de ferramentas de mensuração com o propósito de operacionalizar esse conceito.

O IPM é dividido em três dimensões, muito similares às do IDH: educação, saúde e padrão de vida e mensura privações em serviços muito rudimentares e em funcionamentos humanos centrais para as pessoas. As dimensões são avaliadas em dez indicadores: dois da dimensão de saúde e dois da dimensão educação e seis na dimensão padrão de vida. Cada dimensão tem 33,33% de peso cada e dentro de cada dimensão o peso é dividido igualmente entre os indicadores que a compõe. A unidade de análise é o domicílio. A escolha das dimensões foi realizada com base em elementos presentes em teorias sobre necessidades humanas e pobreza, nos consensos criados através dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e considerando os constrangimentos de dados que impuseram várias limitações à criação do índice. Sousa (2011) aponta que as autoras defendem a escolha de tais dimensões também por outros critérios: 1) a parcimônia, com três dimensões as comparações ficam simplificadas; 2) o consenso: o valor das variáveis incluídas no IPM é amplamente reconhecido; 3) a interpretabilidade: há literatura e campos de *expertise* em cada um desses tópicos, tornando a análise do índice mais fácil; 4) os dados: embora alguns dados sejam pobres, a validade, os pontos fortes e as limitações de todos eles estão bem documentadas; 5) inclusividade: estas dimensões têm valor intrínseco e instrumental para o desenvolvimento humano (ALKIRE; SANTOS, 2010 apud SOUSA, 2011).

Os indicadores que compõem o IPM estão apresentados no quadro abaixo com seus respectivos pesos, dimensões e linha de corte.

³⁰ O IDH foi o primeiro índice criado tendo como base teórica do enfoque da privação de capacidades. É formado por três dimensões e em cada dimensão são considerados um ou mais indicadores. A primeira dimensão é Vida longa e Saudável e o indicador Esperança de Vida ao Nascer. A segunda dimensão é acesso ao conhecimento e os indicadores Taxa de alfabetização de adultos e Taxa de escolaridade Bruta Combinada. A terceira dimensão do IDH é padrão de vida digno e o indicadores é o PIB *per capita*. O IPM foi utilizado desde a década de 1990 pelo PNUD para a mensuração da pobreza em todo o mundo.

Tabela 17 - Dimensões e indicadores do IPM por configuração da privação e peso relativo

Dimensão	Indicador	Há privação se...	Peso relativo
Educação	Anos de estudo	Nenhum membro do domicílio houver completado cinco anos de estudo	16,7%
	Escolarização infantil	Qualquer criança em idade escolar não estiver frequentando a escola da 1ª a 8ª série	16,7%
Saúde	Mortalidade infantil	Qualquer criança houver morrido na família	16,7%
	Nutrição	Qualquer adulto ou criança para a qual haja informações nutricionais apresentar subnutrição*	16,7%
Padrão de vida	Eletricidade	O domicílio não possuir eletricidade	5,6%
	Saneamento	A instalação sanitária do domicílio não for adequada ou for adequada, mas dividida com outros domicílios	5,6%
	Água	O domicílio não tiver acesso a água limpa para consumo ou se a água limpa estiver a mais de 30 minutos de caminhada de casa	5,6%
	Assoalho	O domicílio possuir assoalho de terra, areia ou esterco	5,6%
	Combustível para cozinhar	O combustível para cozinha utilizado no domicílio for esterco, madeira ou carvão	5,6%
	Bens	O domicílio não possuir mais de um elemento dentre: TV, rádio, telefone, bicicleta, motocicleta ou refrigerador e se não possuir carro ou caminhão	5,6%

*Adultos são considerados subnutridos se seu IMC for abaixo de 18,5. Crianças são consideradas subnutridas se o valor $-z$ de seu peso-por-idade estiver abaixo de menos dois desvios-padrão em relação à mediana da população de referência.

Fonte: ALKIRE, SANTOS, 2010 apud SOUSA, 2011.

Os dados gerados pelo IPM permitem analisar a incidência da pobreza e, ainda, a intensidade da pobreza. Assim, o cálculo do IPM é obtido pela ponderação da incidência da pobreza pela intensidade média das privações entre a população pobre, resumindo-se na fórmula: $IPM = H \times A$, na qual:

a) H = Incidência da pobreza multidimensional (headcount ratio) – Percentual de domicílios em pobreza multidimensional (somatório dos domicílios com privações igual ou superior a 30%, de acordo com os pesos para cada indicador) em relação ao total de domicílios;

b) A = Intensidade média das privações entre os pobres (average deprivation) – Média aritmética dos somatórios de privação domiciliares, tomando-se apenas os domicílios classificados como multidimensionalmente pobres (soma dos valores correspondentes às privações dos domicílios com 30% ou mais do total, dividido pelo número de domicílios nessa situação) (SOUSA, 2011).

5.2. Breve trajetória do Programa Travessia

Proposto no plano de governo para o segundo mandato do governador Aécio Neves em 2008, o Programa Travessia foi desenvolvido dentro do governo do Estado com o auxílio de várias pessoas contratadas, entre elas o consultor Marcelo Garcia, apontado como um dos mentores do Programa e, à época, consultor do governo de Minas para assuntos da Assistência Social.

Foi dele a colocação de que a superação da pobreza é um resultado multissetorial, alcançado por meio de uma articulação de políticas públicas. Tal articulação, então, é proposta como estratégica para o aumento da eficácia das políticas focadas na redução da pobreza que, por vezes, alcançavam resultados inexpressivos também em função de um trabalho desenvolvido de forma isolada (BARBOSA, 2009). Observa-se que, desde a ideia original, a intersectorialidade integra a proposta do Travessia podendo ser vista, inclusive, como uma de suas premissas para a ação.

A primeira base legal para o programa é o Decreto 44.705/08. Segundo este documento, o programa dedica-se ao “planejamento, a coordenação e a execução das diversas políticas públicas do Estado, em localidades determinadas, nas quais se concentrem famílias em condições de vulnerabilidade social, visando a inclusão e a promoção das mesmas” (MINAS GERAIS, 2008). Este dispositivo legal prevê, ainda, que as ações a serem executadas no âmbito do Programa Travessia sejam classificadas como prioritárias pelos órgãos e entidades da Administração Pública.

O objetivo central do Programa é “promover a emancipação social e econômica das camadas mais pobres e vulneráveis da população através da articulação de ações integradas de base local” (MINAS GERAIS, 2008). Assim, encontra-se explicitamente colocado o recorte da base local para a intervenção. Em 2008, esse recorte não coincidiu com os limites municipais. Foram selecionados bairros ou comunidades nos municípios selecionados para a intervenção e todas as ações se concentraram nessa localidade. A partir de 2009, o município

foi considerado a unidade de intervenção podendo, uma vez selecionado para participar do Programa, as ações ocorrerem em qualquer localidade selecionada pelo poder municipal em parceria com a coordenação do Programa. O território é considerado fator relevante para a intervenção uma vez que nele se constelam situações desfavoráveis para seu desenvolvimento e, sobretudo, para sua população. Considera-se, nesse sentido, a faceta territorial da pobreza (BRONZO, 2007) e reconhece-se o imperativo de que, uma vez contribuinte para a formação e manutenção da pobreza, o território seja também incluído nas estratégias de solução.

Os critérios de seleção dos municípios adotados a partir de 2009 foram: Índice de Desenvolvimento Humano – IDH até 0,680; população de aproximadamente 10.000 habitantes; municípios atendidos pela empresa Serviços de Saneamento Integrado do Norte e Nordeste de Minas Gerais S/A COPANOR; municípios atendidos pelo Pró-acesso³¹ ou que possuam acesso pavimentado até a rodovia estadual ou federal mais próxima.

As atividades do Programa foram desenhadas para incidir sobre vários aspectos da vida da população vulnerável, o que remete à concepção da pobreza enquanto fenômeno multidimensional. Os resultados previstos eram produzir, nos territórios selecionados: a) Implementação e/ou melhoria da cobertura dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário; b) Melhoria das condições de infraestrutura local; c) Redução das taxas de mortalidade infantil e gravidez na adolescência; d) Fortalecimento da atenção primária à saúde; e) Intensificação da participação social e da organização civil; f) Aprimoramento da atuação dos conselhos municipais; g) Melhoria na qualidade da educação básica; h) Criação de oportunidades de emprego, da possibilidade de inserção no mercado de trabalho e geração de renda para a população local.

Como pode ser observado, os objetivos referem-se diretamente ao resultado direto de ações de vários setores como Secretaria de Estado de Saúde, Secretaria de Estado de Educação, Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social, Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana, COPANOR e COPASA. A definição desses objetivos extrapolando a possibilidade de ação isolada reforça o princípio da intersetorialidade na própria concepção do Programa, estabelecendo de forma clara a impossibilidade de alcançar os objetivos sem a participação de vários atores.

Havia, ainda, a observância aos aspectos necessários para a sustentabilidade e continuidade das ações empreendidas nos municípios, com vistas a propiciar a inclusão

³¹ Pró acesso é um Projeto Estruturador do Governo de Minas Gerais que objetiva, por meio da melhoria e pavimentação da infraestrutura rodoviária de acesso às cidades, contribuir para o desenvolvimento socioeconômico dos municípios com baixo IDH.

efetiva das pessoas. Para tanto, foram delineadas as premissas que deveriam balizar o desenvolvimento do projeto, a saber:

- atuar nas localidades abordando a vulnerabilidade de forma multidimensional, acarretando, assim, em uma execução multissetorial com ações distribuídas com eixos definidos: saneamento; intervenção urbana; saúde, organização social/gestão social; educação; e renda.

- selecionar localidades para atuação de acordo com metodologia desenvolvida internamente e pautada em critérios técnicos de identificação de vulnerabilidade social.

- priorizar o atendimento das famílias cadastradas no Cadastro Único, gerenciado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

- articular os projetos das demais secretarias estaduais de Minas Gerais para atuarem de forma intersetorial e simultânea nas localidades selecionadas.

- monitorar e avaliar as ações propostas nos Planos Municipais de Ações Articuladas, em cada localidade selecionada.

De acordo com Barbosa (2009), estas premissas resumem o desenho do Programa Travessia porque servem como diretrizes para a execução ao definir aspectos como onde intervir, como intervir, quem executará as ações, qual é o público alvo, como selecioná-lo e, por fim, determinando alguns dos resultados a serem perseguidos.

Os eixos de atuação apresentados na primeira premissa compunham o escopo de atuação do Programa e, para cada um deles, foram relacionadas as ações possíveis³². Cada município selecionado deveria receber pelo menos uma ação em cada eixo de atuação.

A criação de eixos de atuação a serem desenvolvidos por secretarias diferentes mas, de forma articulada pela coordenação do Programa reforçam a ideia de que a pobreza deve ser enfrentada pelo conjunto das políticas, uma vez que é considerada como um fenômeno multidimensional. Contudo, não havia nesse momento a escolha de uma teoria que subsidiasse a mensuração e a ação.

³² Para o eixo saneamento: compreendem ações com foco na melhoria do abastecimento e distribuição de água e esgoto; para o eixo intervenção urbana: ações de melhoria da infraestrutura urbana como pavimentação, melhorias habitacionais, construção de praças e espaços públicos, etc; no eixo saúde constam ações de melhoria do atendimento e da infraestrutura das Unidades Básicas de Saúde, combate à desnutrição infantil, à gravidez na adolescente, tabagismo, etc.; para o eixo organização e gestão social as ações previstas eram implantação de Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e mudança no nível de gestão do SUAS; no eixo educação as ações compreendiam a melhoria da infraestrutura das escolas estaduais, a capacitação de professores e diretores para melhoria da gestão do ensino; e, por fim, no eixo renda, a proposta era desenvolver ações destinadas à elevação da empregabilidade, à criação e/ou ampliação das oportunidades de trabalho por meio de qualificação profissional, doação de insumos agrícolas, constituição ou apoio de cooperativas (BARBOSA, 2009).

Em seu primeiro ano de existência, 2008, o Programa Travessia foi desenvolvido em 5 (cinco) municípios: Ribeirão das Neves, Governador Valadares, Jampruca, Franciscópolis e Setubinha foram beneficiados com os resultados da articulação de mais de 170 ações envolvendo 11 órgãos do Estado. Em 2009, o Travessia atuou em outros 35 municípios, distribuídos nas regiões Norte e Vales do Rio Doce, Mucuri e Jequitinhonha. Foram executadas cerca de 830 ações envolvendo 15 órgãos do Estado, beneficiando mais de 335 mil pessoas em um investimento articulado de R\$ 190 milhões³³. Em 2010, o Programa foi expandido para outros 70 municípios distribuídos nas 10 macrorregiões (Alto Paranaíba, Central, Centro Oeste, Jequitinhonha, Mucuri, Mata, Noroeste de Minas, Norte de Minas, Rio Doce e Triângulo). Foram 2.815 ações sendo realizadas envolvendo 22 órgãos do Estado, beneficiando mais de 600 mil pessoas com um investimento de R\$ 345 milhões³⁴. Ainda não foram calculados os números para 2011. A Tabela 18 apresenta os principais resultados do Programa em seus primeiros anos de intervenção. São apresentados o número de cidades participantes, o número de ações desenvolvidas, o número de beneficiários, o número de secretarias envolvidas e os recursos despendidos.

Tabela 18 - Principais resultados Programa Travessia - 2008/2010

Ano	Número cidades	Número de ações	Número de beneficiários	Número de secretarias	Recursos (em milhões)
2008	5	170	--	11	--
2009	37	830	335.000	15	190
2010	70	2815	600.000	22	345

Fonte: elaboração própria.

Legenda:

-- Dados não disponíveis.

³³ Em 2009, os municípios foram: Águas Formosas; Angelândia; Aricanduva; Berilo; Bertópolis; Botumirim; Caraiá; Catuji; Chapada do Norte; Cristália; Francisco Badaró; Frei Gaspar; Itacambira; Itaipé; Itinga; Jenipapo de Minas; Joaíma; José Gonçalves de Minas; Ladainha; Monte Formoso; Nova Belém; Novo Cruzeiro; Novo Oriente de Minas; Ouro Verde de Minas; Padre Carvalho; Palmópolis; Pavão; Ponto dos Volantes; Poté; Santa Helena de Minas; São Gonçalo do Rio Preto; São João do Manteninha; Serra dos Aimorés; Umburatiba; e Virgem da Lapa.

³⁴ Em 2010, os municípios foram: Água Boa; Águas Vermelhas; Amparo do Serra; Antônio Dias; Araçuaí; Arinos; Ataléia; Berizal; Bom Jesus do Galho; Bonito de Minas; Braúnas; Bugre; Camacho; Cantagalo; Carbonita; Centralina; Cipotânea; Coluna; Coronel Murta; Crisólita; Delta; Dom Viçoso; Engenheiro Caldas; Estrela do Sul; Formoso; Fronteira dos Vales; Goiabeira; Indaiabira; Inimutaba; Itacarambi; Itaobim; Jacinto; Japonvar; José Raydan; Lontra; Luislândia; Mendes Pimentel; Mirabela; Montalvânia; Nazareno; Nova Módica; Olhos-d'Água; Padre Paraíso; Pai Pedro; Patis; Paulistas; Pedra do Anta; Pedras de Maria da Cruz; Piracema; Piranga; Santa Bárbara do Tugúrio; Santa Cruz de Salinas; Santa Efigênia de Minas; Santa Maria do Suaçuí; Santa Rosa da Serra; Santana do Jacaré; Santo Antônio do Retiro; São João das Missões; São João do Oriente; Senhora de Oliveira; Senhora do Porto; Senhora dos Remédios; Sericita; Serra do Salitre; Serranos; Ubaí; União de Minas; Uruana de Minas; Veredinha; e Virgínia.

A partir do exposto, é possível observar a adoção, pelo Programa Travessia, de um conceito de pobreza multidimensional. Considerando que, de acordo com BRONZO (2005), a concepção de pobreza adotada influencia diretamente a estratégia de intervenção a ser desenvolvida, a constituição de vários eixos de atuação no programa, certamente, ocorre em decorrência de tal visão multidimensional. Contudo, neste período, não foi identificada a opção por um enfoque específico, o que ocorreu em 2011 com a instituição do Índice de Pobreza Multidimensional – IPM como referência para a realização do diagnóstico do Programa e como base para planejar a intervenção.

Além disso, a intervenção focalizada no território corrobora com os apontamentos da literatura ao considerar que a territorialidade deve ser parte constitutiva da solução da pobreza. A seleção do município como um todo e não de um fragmento deste explica-se pela dificuldade, em municípios pequenos como a maioria maciça dos que participam do programa, identificar a configuração sócio-espacial determinante da segregação e da estigmatização como descrito anteriormente³⁵. Além disso, os próprios indicadores utilizados para a seleção do município para esta intervenção o identificam entre os municípios mais pobres do Estado; sendo assim, mesmo considerando a existência de territórios segregados em seu interior, os indicadores mensurados para toda a cidade justificam sua inclusão no programa.

Ao intervir de forma conjunta e articulada nesses municípios, o Programa Travessia busca dar materialidade ao conceito que o batizou. A proposta, na escolha do nome do Programa, era refletir que o objetivo do programa visava em última instância a “travessia” das pessoas beneficiadas. Assim, as ações desenvolvidas pelo programa cumpriram o papel de uma espécie de ponte por meio das quais as pessoas poderiam atravessar de situações vinculadas à exclusão para condições de vida ligadas à inclusão social.

O Programa Travessia foi alvo de alguns estudos que buscaram analisar sua implementação (BARBOSA, 2009, MINAS GERAIS, 2010). Barbosa (2009) buscou verificar os elementos relacionados à intersetorialidade na execução do Programa. Suas conclusões apontam para a necessidade de desenvolvimento e/ou aprimoramento de várias questões para que esta diretriz saísse da retórica e se transmutasse em realidade no cotidiano do Programa.

³⁵ Em seu primeiro ano de execução (2008), o Programa Travessia foi desenvolvido em um território dentro do município. A seleção do território para a intervenção era realizada em parceria com o poder público municipal. Nesse ano, inclusive, foram desenvolvidas intervenções em municípios de médio porte, como Governador Valadares e Ribeirão das Neves. A partir de 2009, optou-se por intervir em todo o município e, assim, o foco de atuação prioritário migrou para municípios de pequeno porte.

Em primeiro lugar, Barbosa (2009) afirma que os atores não possuem uma visão da intersetorialidade como integração. É mais presente a ideia de articulação entre os setores. Além disso, o objetivo central do Programa não foi construído conjuntamente. Por outro lado, os objetivos específicos foram construídos com a participação dos diversos parceiros de cada área de atuação envolvida. O principal mecanismo indutor do compartilhamento dos objetivos foi a diretriz de governo de priorizar os municípios do Travessia no âmbito de atuação das secretarias.

O vice-governador cumpria o papel de “agente catalítico” com legitimidade e autoridade suficientes para convocar os atores pertinentes. Ele também é uma figura chave na indução do compartilhamento dos objetivos e da gestão do Programa. Além de este ser um papel fundamental para que a intersetorialidade “decole” da retórica e se materialize na prática governamental, a eleição do vice-governador para o cargo de governador do Estado, deixou um espaço vazio, não preenchido pela nova configuração política e nem técnica.

Além disso, o planejamento das ações não é realizado a partir de um diagnóstico dos problemas existentes nos municípios atendidos. Apesar de seu trabalho datar de 2009, a mesma situação perdurou até o início de 2011. A ausência de diagnóstico é apontada por Barbosa (2009) como um elemento que pode ter dificultado a integração das ações entre os atores envolvidos. As análises por ela empreendidas em relação à execução do programa apontam para a não utilização de estratégias coletivas e participativas de planejamento que possibilitariam a construção de visões compartilhadas e viabilizariam a adoção da intersetorialidade.

A maioria das ações selecionadas para serem desenvolvidas já faziam parte do escopo de atuação dos parceiros (órgãos e secretarias estaduais) e, inclusive, já tinham sua execução prevista pelos mesmos nos municípios do Travessia. O que torna possível afirmar que o Programa não conseguiu superar a dinâmica de atuação dos parceiros, permanecendo a lógica setorializada. Por outro lado, houve um pequeno avanço com as reuniões do Comitê de Acompanhamento do Programa Travessia e as Reuniões Gerenciais que, com a abertura de um espaço para diálogo, contribuiu para a elaboração de tentativas de articulação e coordenação das ações, com vistas a torna-las mais ágeis e efetivas.

O não compartilhamento de recursos também é um fato que aponta para a preponderância da dinâmica setorial. Existem recursos provenientes do próprio programa destinados a um tipo específico de ações. Tais recursos são repassados, mediante convênio, diretamente para os municípios beneficiados. O mesmo ocorre com cada um dos parceiros

que desenvolve ações no âmbito do Programa com os recursos já previstos no planejamento orçamentário dos mesmos. Em relação aos recursos, o relatório da auditoria operacional do TCE aponta algumas questões: 1) não há distinção e precisão dos recursos orçamentários referentes às ações articuladas; 2) o orçamento articulado executado não é calculado, sob a justificativa de que o Travessia não controla a execução financeira dos demais órgãos; 3) nos sistemas de acompanhamento financeiro e do planejamento do Estado não se encontram valores relativos aos programas das entidades parceiras relacionados aos municípios do Travessia; e 4) os valores financeiros das ações articuladas não estão discriminados nos planos municipais de ações articuladas e nem nos relatórios da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social – SEDESE.

O sistema de informação criado para o programa foi subutilizado, de acordo com Barbosa (2009).

(...)apesar de ser de utilização compartilhada pelos parceiros, não se constitui como uma ferramenta de proliferação da informação entre os mesmos. A sua construção continuou seguindo uma lógica setorializada, uma vez que cada parceiro tinha acesso somente às informações sobre as suas ações (BARBOSA, 2009, p. 141).

O Tribunal de Contas do Estado (TCE) corrobora com essa afirmação em seu relatório de auditoria operacional (MINAS GERAIS, 2010).

Foi percebida ainda uma fragilidade da capacidade de produção e gerenciamento das informações e, em especial, às ligadas aos resultados das ações. Não há o controle efetivo de aspectos como: “se o que foi executado foi feito da melhor possível, quantas pessoas foram beneficiadas pelas ações, se as ações atenderam todos os beneficiários previstos” (BARBOSA, 2009, p. 138).

Barbosa (2009) aponta ainda que o diferencial do Programa Travessia é articular todas as ações a serem desenvolvidas no município de forma a garantir que elas cheguem ao município de forma coerente e ágil e, assim, tenham resultados mais efetivos. Para tanto, exige-se um esforço intenso e permanente de coordenação horizontal dos prazos, metas e processos bem como do estabelecimento de procedimentos de monitoramento. Uma vez que todas as ações executadas pelo Programa já seriam, em sua maior parte, executadas pelos parceiros independente da participação do município no Travessia, a articulação e a agilidade na execução das ações é que se configuram como marca do Programa.

Contudo, ainda não são encontrados mecanismos integradores que garantam a viabilidade técnica da intersetorialidade, ou seja, ainda é preciso criar pontos concretos de

conexão entre os setores de forma a garantir a construção de ações mais integradas. Uma questão fundamental é a construção compartilhada de objetivos e metas e sua respectiva materialização nas ferramentas de planejamento. O planejamento das ações a serem executadas em cada município é construído em cada um dos setores, isoladamente. Assim como o orçamento também merece atenção por ser um instrumento potencializador da intersectorialidade. Essa questão também ficou evidente no relatório da auditoria operacional do TCE ao afirmar que o montante total envolvido no Programa não pode ser apurado uma vez que para algumas ações não estão destacados o valor exato investido em municípios participantes do Programa (MINAS GERAIS, 2010).

A ausência de diagnóstico aliado ao planejamento construído de forma isolada conforma outra dificuldade apontada pela auditoria operacional do Tribunal de Contas do Estado (TCE): as intervenções eram, em grande medida, homogêneas em todos os municípios, sem atenção alguma às especificidades de cada localidade. Partindo do princípio que a pobreza é multidimensional, deve-se compreender como decorrência que os fatores que a determinam e a mantêm mudam em cada cidade. Seriam, desta forma, demandadas ações customizadas que buscassem atender à realidade local de forma mais efetiva e sustentável.

Ainda em relação ao planejamento setorial atualmente desenvolvido, a auditoria operacional do TCE (2011) faz outro apontamento importante: foi verificada pouca participação dos gestores municipais no planejamento e na definição do plano municipal de ações articuladas. Várias teorias sobre administração pública destacam a o município como locus privilegiado das ações de transformação, considerando o conhecimento que as autoridades municipais possuem acerca da realidade local.

As limitações apontadas pelos trabalhos aqui utilizados como referências, em síntese, indicam que o desenho e a implementação do Programa apresentava alguns sinais de esgotamento. Pode-se afirmar que, inclusive, estas colaboraram para o estabelecimento das mudanças realizadas em 2011. Observa-se que tal esgotamento foi causado, entre outros fatores, pelas dificuldades encontradas para o desenvolvimento do trabalho intersectorial, conforme apresentado. Considera-se, porém, que a execução a contento de um projeto intersectorial, diante do exposto ao longo do capítulo 2, é um desafio e requer prática cotidiana que ocasione o aprendizado. Diante disso, ratifica-se que o presente trabalho, ao selecionar este objeto empírico, pretende verificar em que sentido as mudanças empreendidas implicaram no fortalecimento – ou não – da intersectorialidade. O caráter recente das mudanças não é ignorado, ao contrário, é visto como uma oportunidade de contribuir para a

correção de rumos imediata, antes que as mudanças se consolidem na cultura organizacional, se for o caso.

O próximo capítulo tem como foco o novo desenho do Travessia, cuja análise será feita à luz das considerações elaboradas até o momento nos capítulos anteriores.

6. O NOVO DESENHO DO PROGRAMA TRAVESSIA

A partir de 2011, com a formação de uma nova configuração do governo, orquestrada pelo governador eleito em 2010, Antônio Anastasia, várias mudanças ocorridas refletiram ou tiveram como foco o Programa Travessia.

Considerando as diretrizes recém-criadas do “Estado em Rede”, a nova equipe de governo, e, ainda, as limitações apontadas pelos trabalhos já relacionados no capítulo anterior no que concerne à gestão intersetorial do Programa Travessia, um redesenho no Programa Travessia encontrou um momento oportuno para se realizar.

As primeiras mudanças perceptíveis incidiram sobre dois pontos fundamentais para as políticas públicas: o marco normativo e o diagnóstico. Em seguida, alterações no marco organizacional foram instituídas, o que refletiu diretamente na implementação do Programa como um todo, inclusive, com desdobramentos em várias secretarias. Como o foco deste trabalho é observar analiticamente o quanto as alterações realizadas contribuíram para a consolidação da intersetorialidade no modelo de gestão do programa, estas mudanças serão descritas e analisadas de forma mais detida ao longo deste capítulo.

Este capítulo se dedicará a apresentar as mudanças implementadas no Programa Travessia a partir das categorias dispostas no modelo de Kaleidos.red (2010) e descritas no capítulo 2 deste trabalho. Desta forma, o redesenho será analisado a partir dos fatores conformadores, tangíveis e intangíveis. Antes, porém, na primeira seção, uma breve nota metodológica. A seguir, uma descrição do novo modelo, apresentando as novas diretrizes a partir das dimensões normativa, de gestão, institucional, metodológica e de alocação de recursos financeiros. As evidências obtidas a partir das entrevistas com os atores relevantes serão apresentadas ao longo do capítulo, organizadas nas categorias de análise. Ao fim de cada seção serão comparados os conteúdos típicos para as variáveis, tal como aparecem no modelo, e os conteúdos encontrados no Programa Travessia. O objetivo é olhar para o Travessia tendo como quadro conceitual as variáveis identificadas no modelo de uma política intersetorial e verificar o quanto este se aproxima ou se distancia de projetos que também tenham a intersetorialidade como diretriz. A análise será realizada a partir dos fatores conformadores, tangíveis e intangíveis, considerando os valores mais comumente encontrados para as variáveis de acordo com o tipo de transversalidade do Programa Travessia.

Na última seção, portanto, serão comparados estes conteúdos com os conteúdos ideais para um projeto transversal, buscando evidenciar a distância entre estes e, se for o caso,

fornecer diretrizes para ações de melhoria, numa tentativa de contribuir minimamente para ampliar a efetivação da diretriz da intersectorialidade na gestão do Programa. Longe de considerar conclusiva essa comparação, pretende-se oferecer elementos para que a aprendizagem da transversalidade ocorra e se amplie.

6.1. Nota metodológica

Para o desenvolvimento de presente trabalho, inicialmente foram elaboradas pesquisas em material bibliográfico e documental. Foram considerados trabalhos anteriores sobre o Programa Travessia, decretos e relatórios técnicos e registros administrativos, bem como a bibliografia acerca do tema da intersectorialidade e transversalidade, pobreza e mudanças nos paradigmas de estado pública.

Uma vez que a autora participa da gestão do Programa desde 2011 por meio da Assessoria de Articulação, Parceria e Participação Social foram consideradas as observações realizadas nas reuniões do Comitê de Acompanhamento do Programa Travessia e com a equipe de coordenação do Programa e dos Projetos Estratégicos relacionados.

O passo seguinte foi a realização de entrevistas semiestruturadas com alguns dos atores participantes. Foram definidos três tipos de atores participantes do Programa. O primeiro deles é o grupo de pessoas participantes do Comitê de Acompanhamento do Programa Travessia, considerado uma instância política para a tomada de decisões acerca do Programa. O segundo tipo de atores é composto pelos gerentes dos Projetos Estratégicos ligados ao Programa. Eles foram entrevistados considerando que ocupam a dimensão estratégica do Programa. E, por fim, foram entrevistados técnicos para se conhecer a percepção a partir desse nível de gestão.

Foram realizadas 5 entrevistas, sendo os participantes assim identificados a partir de então:

Entrevistado 1: técnica do projeto Travessia Social. Trabalha no Programa desde 2009.

Entrevistado 2: gerente do projeto Travessia Renda. Trabalhou com o Programa em 2008, por meio do Usina do Trabalho. Retornou em 2011, quando da criação da Secretaria de Estado de Trabalho e Emprego para a qual foi convidado.

Entrevistado 3: integrante do Comitê de Acompanhamento do Programa Travessia. Trabalha no governo desde 2011 e participou das reuniões do Comitê ao longo do ano.

Entrevistado 4: técnica do projeto Travessia Social. Atualmente se dedica mais às atividades ligadas à coordenação do Programa.

Entrevistado 5: gerente do projeto Travessia Educação. Trabalhava com o Programa Travessia nos anos anteriores, antes da constituição do projeto estratégico na Secretaria de Estado de Educação.

Os dados coletados por meio dos vários instrumentos de coleta utilizados serão apresentados ao longo deste capítulo.

6.2. A nova configuração do Programa Travessia

A nova configuração do Programa será apresentada a partir das dimensões: 1) normativa; 2) estrutura de gestão; 3) estrutura institucional; 4) metodológica; e 5) recursos orçamentários, com o intuito de propiciar uma melhor compreensão da trajetória do programa em cada uma dessas dimensões.

6.2.1. Alterações normativas

Uma das primeiras ações voltadas para o Travessia foi a publicação, em março de 2011, do Decreto 45.570, alterando o Programa Travessia. As principais alterações trazidas por este decreto foram:

1) A constituição de uma etapa diagnóstica, denominada Porta a Porta, para subsidiar as ações a serem desenvolvidas pelas secretarias envolvidas no Programa. O diagnóstico deverá ser realizado utilizando o Índice de Pobreza Multidimensional – IPM, adotado pelo PNUD, como indicador para mensuração da pobreza.

2) A determinação de uma instância governamental – a Assessoria de Articulação, Parceria e Participação Social (AAPPS) – como responsável por acompanhar as ações dos órgãos e entidades estaduais no âmbito do Programa com vistas a assegurar a gestão transversal, a partir dos princípios de colaboração institucional e de intersetorialidade.

3) A especificação de diretrizes a seguir desde o diagnóstico até a avaliação das ações realizadas.

4) A ampliação na composição do Comitê de Acompanhamento do Programa Travessia, incluindo novas secretarias, bem como a diminuição da periodicidade das reuniões do Comitê Travessia para intervalos mensais. O Decreto também estabeleceu claramente que

as pastas só poderiam ser representadas nessa instância por meio do Secretário de Estado, do Secretário Adjunto ou de um dos Subsecretários.

Este decreto vigorou por um curto período de tempo. Em setembro de 2011 foi publicada outra alteração normativa, o Decreto 45.694. Basicamente foram mantidas todas as alterações do decreto anterior e acrescida a vinculação entre o Programa Travessia e o Programa Brasil Sem Miséria, do Governo Federal. Entre as atribuições do Comitê de Acompanhamento foi incluída a articulação com os demais órgãos estaduais e federais para o acompanhamento e execução de ações comuns no âmbito do programa federal ou outros programas sociais federais que tenham objeto afim ao escopo de atuação do referido Comitê.

Em janeiro de 2012 foi publicado um novo decreto (nº. 45.891/2012) contendo unicamente a inclusão de outros dois órgãos governamentais no Comitê de Acompanhamento. Assim, passam a integrar essa instância de gestão as Secretarias de Agricultura, Pecuária e Abastecimento- SEAPA e a Companhia Energética de Minas Gerais – a CEMIG.

Em síntese, as mudanças normativas determinam uma nova etapa para o Programa, até então inexistente: o diagnóstico. Além disso, os decretos pretendem estabelecer uma nova localização institucional, inserindo-o na agenda dos Secretários de Estado de mais de 15 Secretarias de Estado. E, por fim, vincula o Travessia como o interlocutor exclusivo no Governo de Minas para a articulação e execução das ações vinculadas ao programa federal Brasil Sem Miséria.

6.2.2. Alterações na estrutura de gestão

Em janeiro de 2011, o até então consultor do governo de Minas para assuntos da assistência social, Marcelo Garcia, assume o cargo de Assessor-chefe da Assessoria de Articulação, Parceria e Participação Social, recém-criada pela Lei Delegada 180/2011. As atividades desta assessoria incidiram sobre todas as secretarias de estado com atuação real ou potencial na área social. A legitimidade conferida ao assessor-chefe pelo próprio governador, aliada à larga experiência governamental deste e ao seu perfil de liderança, rapidamente instituíram um cenário em que suas ideias e orientações para as variadas secretarias se convertiam em projetos e ações executadas. O mesmo ocorreu no Programa Travessia. Contudo, sua atuação específica nesse programa será discutida entre as análises dos fatores conformadores de um projeto transversal, em seções seguintes.

Apesar de constar como instância de gestão desde o início, em 2011 é que as reuniões do Comitê de Acompanhamento do Programa Travessia se constituíram nesse nível de fato. Foram realizadas entre março e novembro seis reuniões que contaram com a presença da maioria dos Secretários de Estados integrantes do Comitê, o que indica a representatividade política a ele associada. Sua dinâmica de funcionamento será alvo de análise na seção dedicada aos fatores tangíveis do Programa. Dele participam todas as secretarias abaixo relacionadas:

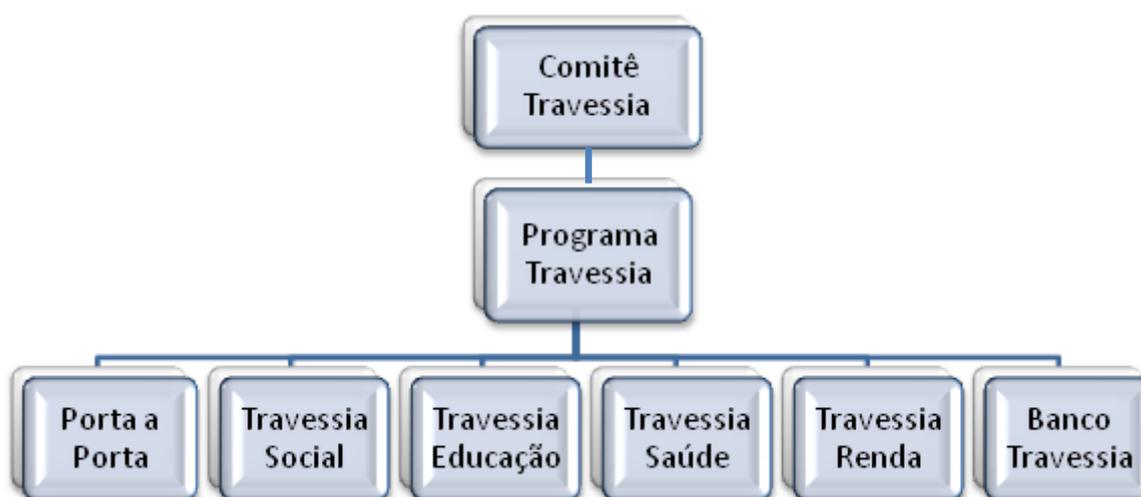
- I – da Secretaria de Estado de Governo – SEGOV;
- II – da Secretaria de Estado de Casa Civil e de Relações Institucionais – SECCRI;
- III – da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG;
- IV – da Secretaria de Estado de Trabalho e Emprego – SETE;
- V – da Secretaria de Estado de Saúde - SES;
- VI – da Secretaria de Estado de Educação – SEE;
- VII – da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana - SEDRU;
- VIII – da Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas - SETOP;
- IX – da Secretaria de Estado de Esportes e da Juventude - SEEJ;
- X – da Secretaria de Estado de Defesa Social – SEDS;
- XI – da Secretaria de Estado de Desenvolvimento dos Vales do Jequitinhonha, Mucuri e do Norte de Minas – SEDVAN;
- XII – da Assessoria de Articulação, Parceria e Participação Social da Governadoria;
- XIII – da Companhia de Saneamento de Minas Gerais – COPASA MG; e
- XIV – da Serviços de Saneamento Integrado do Norte e Nordeste de Minas Gerais S/A – COPANOR.
- XV – Secretarias de Agricultura, Pecuária e Abastecimento – SEAPA
- Xvi – Companhia Energética de Minas Gerais – a CEMIG.

A instituição do PPAG 2012-2015, que prevê uma nova estrutura para a carteira de projetos prioritários governamentais, teve impacto direto na estrutura de gestão do Travessia. Este passou a ser um dos Programas Estruturadores da Rede de Desenvolvimento Social e Proteção. São seis os Projetos Estratégicos a ele vinculados, descritos na subseção seguinte.

6.2.3. Alterações na Estrutura Institucional

A instituição de Projetos Estratégicos ligados ao Programa Travessia em outras secretarias é a mudança mais substancial ocorrida nessa dimensão. Com o novo desenho do PMDI 2011-2030, organizado por Redes de Desenvolvimento Integrado, o PPAG 2012-2015 organizou o Programa Travessia e seus Projetos Estratégicos como apresentado abaixo:

Figura 4 - Estrutura Organizacional do Programa Travessia



Fonte: Elaboração própria.

Até então, não haviam outros Projetos Estruturadores vinculados a outras secretarias. Cada secretaria elaborava seu planejamento e considerava prioritários os municípios que recebiam o Programa Travessia naquele ano. Assim, cada uma delas destinava uma parcela dos próprios recursos para a execução de ações nos municípios do Programa. O Programa era coordenado pela SEDESE e possuía uma gerente e uma equipe responsável pela articulação das ações entre os órgãos do Estado e, ainda, pelo acompanhamento das atividades nos municípios beneficiados. As ações de cada secretaria se inseriam nos eixos de atuação do Programa (saneamento, intervenção urbana, saúde, organização social/gestão social, educação e renda).

Com a nova configuração, as ações desenvolvidas no eixo Intervenções Urbanas, sob coordenação da SEDESE passaram a constar no escopo do projeto Travessia Social. Os outros projetos, como dito, foram criados em outras secretarias e para cada um deles há um gerente responsável. Para todos os outros programas dispostos no PPAG 2012-2015 foi criado um gerente do Programa, responsável por gerenciar todos os projetos a ele ligados. Desta forma,

ao gerente pré-existente coube, no novo desenho, a responsabilidade de coordenar unicamente o projeto Travessia Social. A equipe permaneceu a mesma e, durante 2011, tiveram que se adaptar às intensas mudanças ligadas ao Programa.

Atualmente o Programa não conta com uma equipe dedicada à sua execução e é gerenciado pela Subsecretária de Projetos Especiais de Promoção Social, da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social, à qual o Programa está institucionalmente vinculado. Esta secretaria foi criada em 2011 e tem o papel de gerenciar os projetos desenvolvidos no âmbito da SEDESE que tenham por objetivo promover a inclusão social da população pobre. O Programa Travessia até então vinculado diretamente ao gabinete do Secretário de Estado de Desenvolvimento Social, passou a vincular-se a esta Subsecretaria, recém-criada.

Cada um desses projetos tem, além do gerente, uma equipe própria para desenvolvê-lo. Cada gerente tem autonomia para definir, de acordo com critérios acordados em sua pasta, em quais municípios participantes do Programa Travessia naquele ano serão desenvolvidas suas ações e, conseqüentemente, serão aplicados os recursos definidos para o Projeto.

Os objetivos e os resultados esperados do Programa Travessia podem ser visualizados abaixo. Ambas as informações foram extraídas do PMDI 2011-2030.

Objetivos estratégicos:

- Erradicar a miséria em Minas Gerais
- Romper o ciclo da pobreza e reduzir a desigualdade social

Resultados Finalísticos:

- Proporção indigentes – Censo IBGE
- Índice de Gini
- Proporção de pobres
- Taxa de ocupação infantil (5 a 14 anos)
- Taxa de desocupação dos jovens (15 a 24 anos)

Os Projetos Estratégicos estão sucintamente descritos nas seções seguintes. Estão também apresentadas suas finalidades, conforme disposto no PPAG 2012-2015.

6.2.3.1. Projeto Porta a Porta

De acordo com o PPAG 2012-2015, o Projeto Porta a Porta é um diagnóstico social das famílias que vivem em situação de privação social. Coordenado pela SEDESE, sua finalidade é realizar um diagnóstico relativo às privações em educação, saúde e padrão de vida nos municípios do Programa Travessia.

Como afirmado antes, o governo de Minas Gerais, em 2011, adotou o Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) como referência para diagnosticar a pobreza e subsidiar a intervenção com vistas a superá-la. Por meio da coleta direta dos dados referentes ao indicador adotado pelo PNUD para mensuração da pobreza, cada município integrante do programa passou a ter seu IPM calculado com dados primários. O PNUD apoiou tecnicamente esta iniciativa, inédita no mundo. As experiências conhecidas e descritas na literatura sobre a utilização deste índice se estruturam a partir da utilização de dados secundários.

6.2.3.2. Travessia Educação

Este projeto é coordenado pela Secretaria de Estado de Educação (SEE) e se dedica a realizar melhorias na qualidade da gestão e da infraestrutura educacional contribuindo para a melhoria do ensino e da aprendizagem do aluno. Sua finalidade é promover a inclusão social da população em situação de pobreza por meio da melhoria na qualidade da gestão e da infraestrutura educacional nos Ensinos Fundamental e Médio, contribuindo para o avanço no ensino e aprendizagem do aluno.

Suas ações são dedicadas basicamente à reforma de escolas estaduais de Ensino Fundamental e Médio e a capacitação de professores das redes estaduais e municipais. Seu gerente é o Subsecretário de Administração do Sistema Educacional.

6.2.3.3. Travessia Social

Este projeto dedica-se unicamente à realização de intervenções de infraestrutura urbana de impacto social. Coordenado pela SEDESE, sua finalidade é realizar intervenções de infraestrutura e aquisição de bens móveis e equipamentos, com vistas a minimizar as privações sociais identificadas no diagnóstico (Porta a Porta), melhorando a qualidade de vida dos moradores dos municípios beneficiados.

Sua ação tem conexão direta com o projeto Porta a Porta e o Mapa de Privações Sociais. Para minimizar as privações identificadas, é firmado um convênio com o município para a execução direta das ações. O convênio tem valor variável e considera o número de habitantes e o IPM calculado. Diferentes valores para este convênio se justificam pela necessidade de atender às peculiaridades de cada uma das cidades que, de acordo com os dois fatores considerados, podem ser diversas e demandar mais ou menos recursos. Desta forma também atende-se a uma lacuna identificada também pelo TCE de que as ações realizadas eram praticamente as mesmas em todos os municípios, sem customização da intervenção para atendimento das demandas da realidade local de forma efetiva.

6.2.3.4. Travessia Saúde

Em sua definição este projeto afirma se dedicar à melhoria da infraestrutura das unidades básicas de saúde e aumento do número de domicílios atendidos pelo Programa Saúde da Família. Sua coordenação é responsabilidade da Secretaria de Estado de Saúde (SES) e sua finalidade é adequar a estrutura em atenção à saúde e melhorar os processos de trabalho utilizando como principal estratégia a educação em saúde como forma de promover a inclusão e o desenvolvimento social das comunidades em situação de pobreza e vulnerabilidade social.

6.2.3.5. Travessia Renda:

O Travessia Renda dedica-se à criação de oportunidades de emprego e geração de renda. Coordenado pela Secretaria de Estado de Trabalho e Emprego (SETE), criada pelo atual governo, ele tem como finalidade 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 e do incentivo à geração de renda utilizando como ferramenta o microcrédito. Esse projeto era desenvolvido de forma bastante similar no desenho anterior do Programa Travessia, sob a denominação de Usina do Trabalho.

O gerente deste projeto incluiu entre suas ações para 2012 a execução de “Caravanas da Cidadania” que consistem em realizar nos municípios atendidos a execução articulada com outros órgãos e entidades estaduais para, durante um dia, emitirem toda a sorte de documentos: Identidade, Certidões variadas, Carteira de Trabalho e Previdência Social, Título de Eleitor, entre outros. Esta ação já existia no travessia antes mas agora ficou sob esse eixo.

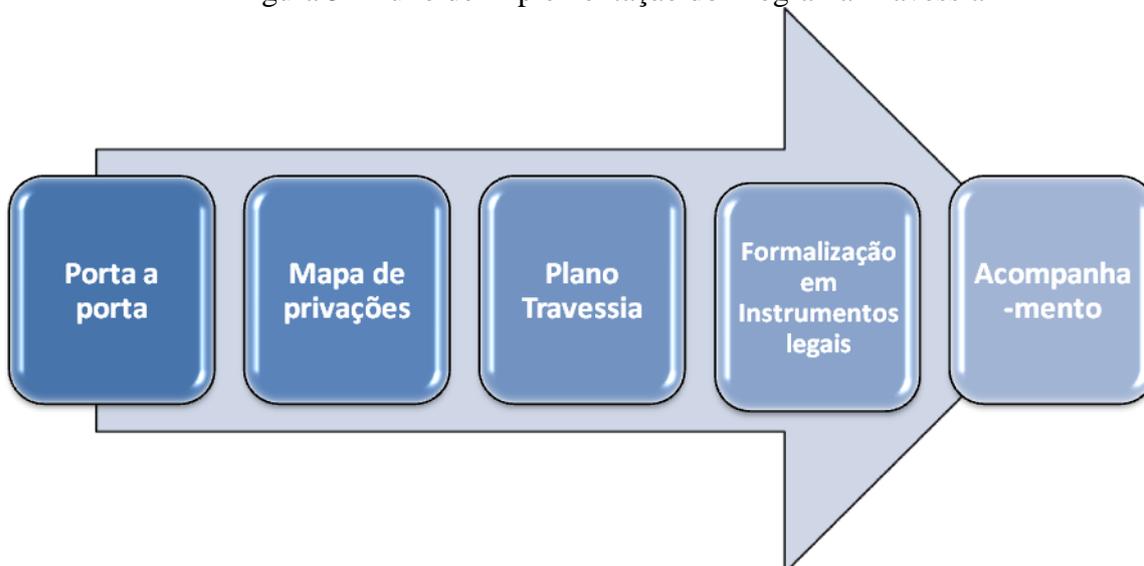
6.2.3.6. Banco Travessia

Este projeto, que tem início de implantação em dezembro de 2011, pretende 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. Coordenado pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (SEDESE), tem como finalidade contribuir para o aumento da escolaridade dos integrantes familiares das famílias que apresentam ao menos uma grave privação educacional identificada pelo Porta a Porta³⁶.

6.2.4. Alterações Metodológicas

A principal alteração metodológica decorre de uma modificação normativa: a criação de uma etapa diagnóstica, baseada em um indicador internacional, o IPM. À realização do levantamento, descrito detalhadamente abaixo, seguem-se as demais etapas do Programa. Esquemáticamente, o processo pode ser representado conforme a figura abaixo:

Figura 5- Fluxo de implementação do Programa Travessia



Fonte: Elaboração própria.

³⁶ Este projeto prevê que a família identificada em privação educacional se cadastre e abra uma “poupança” para toda a família. Cada comprovante apresentado relativo a um avanço no sistema educacional (matrículas, conclusões de séries, cursos de qualificação profissional) é considerado como um “depósito” nessa “poupança”. A família assina um contrato com duração pré-definida e, ao final desse prazo, ela pode sacar o valor acumulado e usar da forma como quiser. O Banco Travessia tem uma moeda fictícia também denominada travessia e remunera as famílias no valor equivalente em moeda corrente nacional. Cada travessia vale um real.

A participação no Programa começa formalmente quando o prefeito municipal assina o Termo de Adesão se comprometendo a realizar ao Porta a Porta. Articuladores municipais selecionados pelo prefeito são capacitados para o desempenho das atividades e multiplicam a metodologia para uma equipe de “visitadores sociais” que, efetivamente, “baterá de porta em porta” até que todos os domicílios da cidade sejam visitados. A composição desta equipe de técnicos municipais varia em cada cidade. O mais comum é que participem os Agentes Comunitários de Saúde e os técnicos do Centro de Referência da Assistência Social, o CRAS.

O governo do Estado, por meio da SEDESE, fornece o material necessário para a realização do Porta a Porta e, ainda, firma um convênio com a prefeitura cujo valor é baseado no número de domicílios ocupados existentes, de acordo com o Censo de 2010. É realizada pelos articuladores municipais uma divisão do território municipal em áreas agrupadas por critérios geográficos e socioeconômicos. A partir desta divisão e da capacitação da equipe, o município está apto a realizar o levantamento. Os “visitadores locais” se organizam de forma a visitar todos os domicílios da cidade, com prioridade para as regiões mais vulneráveis e para a zona rural. O governo do Estado define um cronograma a ser cumprido e as visitas têm um período de cerca de 30 dias para serem realizadas. A equipe é dimensionada considerando o número de domicílios e o prazo disponível para realização das visitas.

Os dados são coletados por meio de um formulário (anexo 01) e, deste modo, apresenta pequenas adaptações em relação à proposta do PNUD. Os dados coletados são digitados e o resultado é apresentado sob a forma do “Mapa de Privações” (anexo 02). Como a elaboração do mapa é baseada nos indicadores do IPM, seus resultados são apresentados sob a forma de privação nas dimensões de saúde, educação e padrão de vida. O conteúdo do mapa, bem como sua utilização para o planejamento das ações, será apresentado adiante. Esse grupo de ações acontece no âmbito do projeto Porta a Porta.

As etapas de análise do Mapa de Privações e elaboração do Plano Travessia (anexo 3) também são novidade no desenho do Programa. De maneira mais detalhada, o Mapa de Privações é o produto do levantamento feito pelo Projeto Porta a Porta. A partir da análise dos resultados apresentados, um planejamento é realizado pelo município em parceria com o governo do Estado. Esse processo será descrito mais detalhadamente adiante.

A pactuação das ações a serem desenvolvidas passa a ter como referência as privações levantadas pelo Porta a Porta e é realizada tendo como principal foco os domicílios. Comuns no antigo desenho, ações como construção de praças e quadras, calçamento de ruas e construção de equipamentos públicos agora são preteridas em função de melhorias

habitacionais, construção de módulos sanitários e acesso a água potável, por exemplo. Essa alteração de foco encontra-se em momento de consolidação perante o poder público municipal, uma vez que a participação no Programa Travessia estava associada à consecução de consideráveis recursos para melhoria da infraestrutura das cidades. Havia, portanto, um interesse substancial dos municípios em participar do Travessia, uma vez que a maioria deles é de pequeno porte e, assim, detentores de poucos recursos para esse tipo de obra, tradicionalmente associada à geração de bons dividendos políticos.

Uma vez elaborado o Mapa das Privações por município é iniciada a etapa de planejamento das ações. A proposta a partir de 2011 foi elaborar tal planejamento por meio da construção do Plano Travessia. No Plano Travessia são relacionadas as ações que deverão ser desenvolvidas pelo Programa com o intuito de minimizar a situação de privação dos domicílios. A metodologia de elaboração do Plano inclui a participação das autoridades municipais. No ano passado, foram utilizados dois modelos de formulário para elaboração deste plano. O primeiro deles previa a vinculação entre a área com maior privação em um dado indicador e as ações a serem desenvolvidas para minimizar a situação. No segundo, essa vinculação foi eliminada, aumento a discricionariedade da equipe municipal para determinar sem impedimentos em quais áreas desejaria intervir. O que reflete, na prática, em uma diminuição da capacidade indutora do IPM na definição das áreas a serem incluídas no Plano Travessia..Em ambos os modelos do plano as ações a serem desenvolvidas são relacionadas a partir das dimensões do IPM, ou seja, saúde, educação e padrão de vida.

Para elaboração do Plano Travessia, uma dupla de consultores contratados por meio de convênio com uma Organização Não Governamental foi até o município e, com a equipe de secretários municipais, prefeito e vice-prefeito, construiu o plano. No primeiro momento, dedicavam-se a problematizar a causalidade dos problemas vivenciados pela população em situação de privação. O objetivo era criar uma correspondência efetiva entre as ações e as causas dos problemas, vislumbrando resultados efetivos e sustentáveis. A ideia básica era de que o mesmo problema em cidades diferentes poderia ser causado por motivos diferentes e que a equipe municipal detinha conhecimento privilegiado sobre o tema.

De posse do Plano Travessia cada secretaria participante do Comitê de Acompanhamento do Programa Travessia recebia uma cópia e, ao fim do prazo estipulado, informava ao programa quais seriam as ações por ela desenvolvidas. A partir dessa seleção, cada secretaria deve iniciar o processo de pactuação formal com cada município para a execução das atividades.

6.2.5. Alterações nos recursos financeiros

Com a instituição dos Projetos Estratégicos, outras secretarias para além da SEDESE passam a ter recursos dedicados especificamente ao Programa Travessia. Como apresentado acima, antes desse fato, cada secretaria destinava parte de seus recursos aos municípios beneficiários do Travessia que, por sua vez, eram vistos como prioritários. Os orçamentos previstos para os projetos em 2012 são:

Tabela 19- Recursos Orçamentários do Programa Travessia em 2012 por Projeto

Projeto	Coordenação	Recursos orçamentários
Travessia Social	SEDESE	27.650.000,00
Travessia Renda	SETE	5.000.000,00
Travessia Educação	SEE	7.120.000,00
Travessia Saúde	SES	1.000.000,00
Banco Travessia	SEDESE	R\$ 500.000,00
Porta a Porta	SEDESE	R\$ 1.500.000,00

Fonte: Elaboração própria.

O que se observa é que a destinação dos recursos em outras secretarias alude à ampliação do poder de ação do Programa, uma vez que a partir de então há um recurso vinculado unicamente para os municípios contemplados com o Programa. Sem essa destinação específica, as secretarias tinham liberdade para investir o montante de recursos que julgasse adequado. A contraface é a possibilidade de “engessamento” das ações desenvolvidas, uma vez que a criação do projeto supõe a construção de um escopo de projeto no qual as atividades são discriminadas detalhadamente.

Tendo o novo desenho sido apresentado, a próxima seção dedica-se a analisar os dados coletados partindo do referencial fornecido pelo modelo de análise utilizado.

6.3. Análise do Programa Travessia

O Programa Travessia, em seus objetivos afirma que pretende promover a inclusão social e econômica da população por meio da articulação de políticas públicas. A constituição do Programa enquanto Programa Estruturador no PPAG 2012-2015 o coloca como

responsável pela coordenação de seis Projetos Estratégicos, como visto acima: Travessia Renda, Travessia Educação, Travessia Social, Travessia Saúde, Banco Travessia e Porta a Porta. As ações desenvolvidas são articuladas dentro da estrutura governamental estadual para que cheguem aos municípios de forma coerente e ordenada, sendo este, inclusive, o diferencial do Programa, de acordo com Barbosa (2009). A articulação das ações lhes confere, ainda, celeridade na execução. A intersetorialidade é uma premissa do Programa desde sua criação. E sua adoção se justifica na concepção de pobreza multidimensional que demanda intervenção intersetorial. O próprio nome do programa busca ratificar esta ideia. E o faz ao aludir que suas ações propiciarão a criação de “ponte” que permita à população dos municípios atendidos “atravessarem” de uma condição de exclusão para a inclusão social, esta também multifacetada e multideterminada e, conseqüentemente, alcançada como resultado da ação de várias secretarias de estado. Estas características do Programa o aproximam da categorização proposta por Kaleidos.red (2010), da **transversalidade com estratégia para juntar as diversas intervenções sob a lógica de um grupo populacional**. Por outro lado, é possível classificar a transversalidade do Programa Travessia também como transversalidade substantiva, uma vez que o objetivo da ação está no exterior da estrutura organizacional. A proposta não é incorporar processos transversais no funcionamento dos órgãos do Estado e, sim, construir uma ação articulada entre estes, viabilizando o objetivo de reduzir a pobreza. De outra forma, a intervenção do Programa tem como foco prioritário a população pobre de municípios já reconhecidamente pobres e suas atividades são selecionadas a partir da lógica de que sua execução contribuirá para minimizar ou resolver o problema. A articulação da intervenção é realizada com vistas a conferir-lhe coerência e efetividade e o recorte do público alvo considera sempre as privações vivenciadas pelas famílias. Com a instituição do Porta a Porta foi possível potencializar a aderência entre as ações executadas e as privações familiares por meio do Plano Travessia. Com a seleção do município unicamente o desenho do Programa não possuía ferramentas para aferir o quanto sua execução alcançava realmente o público mais adequado. O Mapa de Privações oferece uma relação onde consta a privação vivenciada por cada família visitada, permitindo uma intervenção mais precisa do ponto de vista de sua focalização.

De acordo com a tipologia de transversalidade proposta por Kaleidos.red (2010), a transversalidade substantiva se subdivide entre instrumental e estratégica. Esta última ocorre quando os objetivos do projeto são mais globais e as transformações pretendidas têm amplo espectro. Diante das premissas, classificou-se o Programa Travessia como **transversalidade**

estratégica, considerando a diversidade de atores envolvidos e das ações executadas e, ainda, o objetivo de redução da pobreza, como dito anteriormente, um “problema maldito” de reconhecida complexidade. Os conteúdos mais frequentes para esse tipo de transversalidade em cada uma das variáveis serão utilizados para estabelecer comparações com o Programa Travessia.

É preciso esclarecer, contudo, que esta classificação aproxima-se de uma conjectura. Mesmo sendo resultado de um esforço de abstração acerca do Programa, considerou-se como válido, uma vez que permitirá explorar os recursos do modelo que fornece os conteúdos mais frequentes para cada variável de acordo com o tipo de transversalidade do projeto. Assim, realiza-se aqui uma tentativa de encaixar a realidade em um modelo que, afinal, frequentemente acaba incorrendo possibilidades de equívocos. Por fim, acredita-se que uma função dos modelos é oferecer elementos para contraste com a realidade e, assim, assume-se as limitações decorrentes da classificação do Programa

6.3.1. Os fatores conformadores

Os fatores conformadores são os objetivos e a liderança. Sobre os objetivos interessa saber qual é o nível de conhecimento que os atores possuem a seu respeito, qual é o grau de compromisso que têm e seu nível de concretude. Sobre a liderança é preciso investigar qual é o nível de prioridade política que o projeto tem e quais são o estilo e a intensidade da liderança. É preciso destacar que o modelo comporta a existência de mais de uma liderança, dividindo-se entre os âmbitos político e técnico.

6.3.1.1. Os objetivos

Formalmente, a finalidade do Programa Travessia não foi alterada desde a sua criação. Permanece expresso no decreto que o instituiu e nos subsequentes que o Programa “destina-se ao planejamento, à coordenação e à execução das diversas políticas públicas do Estado, em localidades determinadas, nas quais se concentrem famílias em condições de vulnerabilidade social, visando à inclusão e à promoção das mesmas” (MINAS GERAIS, 2008).

No PPAG 2012-2015, o objetivo é “promover a inclusão social e econômica (produtiva) das camadas mais pobres e vulneráveis da população por meio da articulação de políticas públicas em localidades territoriais definidas” (MINAS GERAIS, 2011c).

Entre os entrevistados, nenhum deles participou da construção dos objetivos. Todos eles começaram a trabalhar no Programa depois que seu desenho inicial já estava concluído, o que foi feito em 2007. Porém, nenhum deles afirmou que, em 2011, os objetivos tenham sido alvo de discussão visando mudanças ou redefinições.

Para um dos entrevistados, a dimensão destacável é a integração das ações:

“É uma ação integrada. Esforço integrado do Estado, de administração em rede, voltado para superação de dificuldades e indicadores identificados no diagnóstico. Tudo o que pode ser feito em termo de travessia. Para superar o quadro de privações” (Entrevistado 5).

Para outro dos entrevistados, que trabalha no Programa desde 2011, a questão da articulação das ações não é preponderante na definição dos objetivos. O que deve ser ressaltado é o foco na mobilidade social:

“O objetivo [do Programa] é, essencialmente, que se implementem ações governamentais levando a uma mobilidade social, ou seja, o objetivo de que sejam pensados e implementados programas sociais que tenham como foco essa mobilidade social e não apenas algo meramente assistencialista” (Entrevistado 2).

Uma das entrevistadas aponta que a ausência de construção coletiva é um problema para os objetivos do Programa:

“Um dos problemas dos objetivos é justamente não ter parado e discutido todo mundo.” (Entrevistado 1).

Em 2011, para a nova configuração do Programa, as discussões foram realizadas entre a subsecretária de Estado, o Assessor-chefe da AAPPs e o gerente do Programa Travessia (que, como dito, é subsecretária da Subsecretaria de Projetos Especiais de Promoção Social da SEDESE) e, posteriormente, comunicadas aos demais parceiros e à equipe do Programa.

“Se houve essa discussão, ela foi de gabinete, assim, para o pessoal ‘chão de fábrica’ [...] isso não foi discutido em nenhum momento, não” (Entrevistado 1).

De acordo com Kaleidos.red (2010) a construção coletiva dos objetivos é condição *sine qua non* para que os parceiros construam uma relação de confiança e para que, posteriormente, seja possível a consolidação da confiança. A formação da confiança começa quando a relação custo-benefício é compensadora para os participantes da rede. Percebe-se uma configuração em que a participação na rede é uma imposição normativa, logo, o resultado da relação custo-benefício é difícil de ser aferido. Em momentos posteriores, a consolidação da confiança ocorre quando as partes se identificam entre si e consideram que o projeto desenvolvido em comum tem objetivos comuns e compartilhados entre todos. E, assim, a construção isolada dos objetivos e da configuração do Programa podem colaborar negativamente para a instituição da transversalidade.

Em relação ao grau de compromisso com os objetivos do Programa, o que se observa é que apesar de, ao verbalizarem em suas respostas que o compromisso é alto, os entrevistados em seu cotidiano não se ocupam do Programa Travessia em suas rotinas de trabalho.

Entretanto, o compartilhamento dos objetivos, mesmo retoricamente, é frágil. O que pode ser comprovado, inclusive, por meio das críticas:

“Tem que ter um diagnóstico bem feito e uma política talvez um pouco mais direcionada porque é difícil integrar áreas de governo. Acaba que cada um... não tem jeito. Por mais que eu pense de forma integrada porque é o contexto do estado, que é o que a gente precisa fazer no dia a dia... se você passar um dia comigo vai ver que eu fico o tempo todo resolvendo problemas da rede [de escolas estaduais]. Tenho que resolver os problemas da rede e trazer a metodologia de pensar tudo de forma integrada com saúde, com assistência... é um grande desafio” (Entrevistado 5).

“Um papel do governo que não está sendo bem conduzido dentro do programa Travessia: o eixo de desenvolvimento econômico, com a Secretaria da Fazenda e de Desenvolvimento Econômico. Para atrair pequenas indústrias, para criar zonas de investimentos. A Secretaria de Desenvolvimento Econômico não está participando. É um problema” (Entrevistado 2)

O que se observa é que os entrevistados concordam com os objetivos, mas, não compartilham efetivamente dos mesmos. Existem ressalvas a esse respeito que não permitem que os objetivos sejam tomados como próprios. Assim, há um nível baixo de compartilhamento dos objetivos do Programa.

Quanto ao nível de concretude dos mesmos, uma entrevistada é clara ao afirmar que é baixo e, vai além, diz que estes são pouco definidos em termos de mensuração e correspondência com ações:

*“São objetivos muito amplos. Difíceis de materializar, difíceis de mensurar, difíceis de buscar correspondência em termos de ação”
(Entrevistada 1).*

A amplitude contemplada na definição dos objetivos (“promover a inclusão social e econômica (produtiva) das camadas mais pobres e vulneráveis da população”) permitem concordar com a entrevistada. Agregando-se essa questão à necessidade de consecução dos objetivos “por meio da articulação de políticas públicas em localidades territoriais definidas” aumenta-se o nível de complexidade para seu alcance e, em contrapartida, diminui seu nível de concretude. Isso porque o trabalho articulado é um dos grandes desafios que o Programa enfrenta conforme descreve Barbosa (2009) e conforme essa análise pretende demonstrar. Assim, o nível de concretude dos objetivos é considerado baixo, até mesmo porque, não está claro como será essa articulação, em que níveis e termos e que ações de fato devem compor a estratégia em rede, para que o Travessia seja realmente uma ponte para fora da pobreza.

Para Kaleidos.red (2010), os objetivos em projetos de transversalidade estratégica são bastante conhecidos e pouco compartilhados. Exatamente como foi localizado no Programa Travessia. Costumam também sofrer de elevado nível de abstração, uma vez que, comumente, são definidos em outras instâncias de governo. O mesmo foi verificado no Programa Travessia, quando obteve-se a informação de que seus objetivos foram alvo de discussão realizada somente na alta cúpula do governo, em 2011.

6.3.1.2. Liderança

O segundo fator conformador dos projetos transversais é a liderança. A liderança – tanto política quando técnica – é, em muita medida, responsável pelo êxito do projeto. Nesse

fator são três os elementos relevantes para análise, a saber: nível de prioridade política do projeto, intensidade da liderança e estilo exercido pelo líder.

A chegada do assessor-chefe Marcelo Garcia, como dito, impactou diretamente na nova configuração do Programa Travessia. Foram deles as propostas de utilizar o IPM como base para mensuração da pobreza e de elaborar o Plano Travessia. Também partiu de uma iniciativa sua realizar as reuniões do Comitê de Acompanhamento do Programa Travessia com regularidade, iniciando um processo de legitimação de atuação desta instância perante toda a estrutura governamental, sobretudo, para o próprio programa.

Apesar de o decreto determinar explicitamente que a coordenação deste comitê é responsabilidade do Secretário de Estado de Desenvolvimento Social, na prática, as reuniões eram conduzidas pelo assessor-chefe, ligado diretamente ao governador. Atribui-se esse fato à já referida habilidade de liderança, que lhe é peculiar, e à legitimidade de sua posição concedida pelo governador do Estado.

No plano estratégico, sob influência deste personagem, ocorreu a inclusão dos projetos em secretarias diferentes da própria SEDESE e, ainda, a celeridade das mudanças ocorridas ao longo do ano de 2011.

No plano operacional, sua equipe, sob sua orientação, coordenou o desenvolvimento das metodologias de aplicação do Porta a Porta e de elaboração do Plano Travessia em 59 municípios.

O Assessor-chefe da AAPPs é apontado também pelos entrevistados como a liderança ligada ao projeto. É identificado tanto como liderança política como técnica, com preponderância para a dimensão política. É atribuído a ele, inclusive, um “fôlego novo” para o Programa que apresentava certo esgotamento, segundo um entrevistado:

“Com o tempo, [...] a gente estava muito sem fôlego. O Marcelo ele trouxe, de alguma forma, assim, o Programa ganhou fôlego. A gente estava assim, meio que cansados. Já tínhamos algumas parcerias estabelecidas [...] mas, no resto a gente estava perdendo fôlego. Quando ele faz esse novo desenho para o Programa, de alguma forma, ele dá essa força política para o Programa, [...] há uma visibilidade maior. Algumas mudanças que nós queríamos, só aconteceram com a chegada dele” (Entrevistado 4)

“Quando a gente faz a primeira reunião em 2011 e dos treze secretários convidados compareceram onze. Isso é uma coisa que a gente nunca teve. [...] a gente nunca conseguiu reunir no Travessia onze secretários de Estado, todos comparecendo ali. A gente viu que havia um diferencial e que o Programa mudaria a partir de então” (Entrevistado 4).

Em setembro de 2011, esse Assessor-chefe se desligou do governo de forma abrupta. Contudo, todos os entrevistados em fevereiro de 2012 o citaram como liderança associada ao Programa, sem exceção. Duas ponderações devem ser feitas: 1) ele foi uma liderança potente que, de fato colocou o programa na agenda de prioridades governamentais e 2) não há concordância entre os entrevistados acerca do líder que o sucedeu. O fato é que, com sua saída, o programa deixou de estar na berlinda, ou seja, trouxe prejuízos para a localização institucional do Travessia bem como para a continuidade das mudanças recentemente implementadas quando de seu desligamento.

Em relação aos líderes subsequentes, para dois dos entrevistados é a gerente atual do Programa. Ambos apontam que ela tem um papel também de líder política e técnica sem, contudo, contar com a força política que o anterior possuía. Para um desses dois, o Secretário de Estado de Desenvolvimento Social também foi um líder até o seu desligamento da secretaria (ocorrido em fevereiro 2012). Para os demais, o Programa permanece sem liderança desde a saída do Assessor-chefe da AAPPs. Um destes acredita que o substituto no cargo de assessor-chefe (empossado em fevereiro de 2012) assumirá esse papel em breve.

Para alguns dos entrevistados, o vazio do lugar da liderança é preocupante:

“Não há outra liderança. A liderança é fundamental nesse processo. Quem é que faz coordenação intersecretorialidade sem poder? Quem é que faz intersecretorialidade sem alguém que tenha comando dentro do governo? Isso é balela, conversa fiada. Você acha que horizontalmente chama 20 secretarias, 15, 10 em pé de igualdade e ninguém coordena esse trabalho? Isso não existe Quem é que vai pautar? Você acha que uma secretaria vai pautar a outra? Isso não existe sem um ator do governo com cacife colocado centralmente que tenha autoridade para fazer isso. Isso Marcelo Garcia tinha” (Entrevistado 2).

“A força política do Marcelo eu acho que, de alguma forma, ajudou muito o programa. Porque você encontra uma resistência, não com todas as secretarias. Mas, as pessoas já têm o trabalho delas, já têm o serviço delas e estamos nós lá, de alguma forma demandando. [...] então, quando você tem alguém com uma força política igual a que ele tinha e que faz todo o secretariado comparecer, isso é um ganho. Não sei como será daqui pra frente, mas, foi um ganho muito forte em razão da força dele” (Entrevistada 4).

Outros entrevistados corroboram com essa posição:

“Ele faz muita falta como liderança. Hoje o programa não tem um líder” (Entrevistado 1).

“A coordenação está perdida. Nunca mais vi coordenação, nada” (Entrevistado 2).

Observa-se que o estilo de liderança empreendido se pautava pela determinação das atividades a serem desenvolvidas, após discussões breves realizadas no âmbito político da gestão do Programa, o Comitê de Acompanhamento do Programa Travessia. Não é possível afirmar que havia muitos espaços para o diálogo e a construção coletiva nos planos estratégicos e técnicos, visto que em cada uma das secretarias, essas instâncias decisórias definiam isoladamente quais seriam as ações e não se consolidou, conforme visto, um grupo formado por pessoas nesses níveis de gestão ao longo de 2011.

Assim, observa-se que o estilo de liderança coincide com o “heroico”, quando muitas decisões foram tomadas de forma isolada ou com a alta cúpula do governo, sem uma discussão ampliada com os demais atores, principalmente no nível político. De forma menos presente, sem determinar uma mudança na classificação do estilo de liderança, havia traços do estilo relacional, quando abriam-se espaços para diálogo no nível técnico. Um dos entrevistados afirma essa abertura:

“O tempo inteiro ele era aberto a críticas, aberto a novidades que chegavam de qualquer que fosse a vertente e tentava tratar esse assunto. Ele colocava isso na ordem de dia. [...] Havia um ponto de diálogo” (Entrevistado 2).

Com outro entrevistado, porém, obtém-se a confirmação de que havia certa centralização na tomada de decisões:

“Ele absorvia muito nele e não sei em que medida ele conseguia otimizar em cada membro da equipe o talento de cada um. A sensação é que a coisa era muito avocada para a imagem dele” (Entrevistado 3).

A prioridade política atribuída ao Programa diminuiu ao longo de 2011 por dois motivos. O primeiro deles é o já referido desligamento de seu expoente político e técnico. O segundo motivo é que, até 2010, o Programa era vinculado diretamente ao gabinete do

Secretário de Estado de Desenvolvimento Social. Em 2011, foi criada dentro desta secretaria uma nova subsecretaria, denominada Subsecretaria de Projetos Especiais de Promoção Social, à qual o Programa Travessia passou a ser vinculado. Assim, uma das entrevistadas relata que houve uma perda na localização institucional do Programa:

“Mudar do gabinete de uma secretaria para o gabinete de uma subsecretaria pode causar problemas maiores para o programa se ele não estiver ancorado em um novo ‘sponsor’ que tenha de fato poder político para fazer com que a intersectorialidade aconteça” (Entrevistada 1).

Nas experiências de transversalidade estratégica, o que comumente se observa é um nível de prioridade política mediano. No Programa Travessia é perceptível sua capacidade de ter alta prioridade política, considerando que a liderança presente no ano de 2011 conseguiu fazê-lo e deixou um legado normativo, que indica um caminho a seguir. Contudo, nos últimos meses de 2011 até o primeiro trimestre de 2012, o que se percebe é que o Programa perdeu espaço enquanto prioridade política, o que justifica sua classificação como atualmente mediana. A intensidade da liderança que, normalmente, é alta foi verificada durante alguns meses em 2011 mas, também se suavizou com a saída de seu expoente mais representativo do governo. Por fim, o estilo de liderança foi classificado tendo como base o líder referência para os entrevistados e, assim, foi considerado como político-heroico, como também é comumente observado nas experiências de transversalidade estratégica.

6.3.1.3. Contexto Institucional

A variável criada na adaptação do modelo de Kaleidos.red mostrou-se inócua para a consolidação da transversalidade. Apesar de pressupor a importância do planejamento estratégico e supor seu desdobramento nas ações cotidianas da estrutura governamental, ao serem questionados a respeito da influência das diretrizes colocadas pelo PMDI 2011-2030 para o trabalho transversal e em rede, nenhum dos entrevistados associou um desdobramento oriundo da estrutura do planejamento na ação cotidiana do Programa.

Na tentativa de encontrar explicações para o fato, duas hipóteses se apresentam. A primeira delas é que, supostamente, essas diretrizes não se desdobram mesmo, ficando relegadas ao plano estratégico do governo, não se trasladando em influências para a prática.

Ou, o caráter recente desse planejamento estratégico ainda não permitiu sua disseminação, conforme se espera.

Contudo, para efeitos deste trabalho, a influência do contexto institucional, sob a forma de verificação escolhida – o PMDI, mostrou-se sem efeitos, conforme ilustrado abaixo:

“Concreto, não vi nada. Não existem publicações a respeito, nada. Nem dentro da secretaria onde eu trabalho. essa intersectorialidade sequer está colocada aqui dentro, quanto mais no âmbito do Estado” (Entrevistado 2).

Tabela 20 - Fatores conformadores da transversalidade por conteúdo do Programa Travessia e conteúdo frequente

Fatores da transversalidade	Âmbito de gestão	Variáveis	Conteúdo Programa Travessia	Conteúdo frequente	
Fatores conformadores	Objetivos	Nível de conhecimento	Médio-alto	Médio-alto	
		Grau de compromisso	Baixo	Baixo	
		Nível de concretude	Baixo	Baixo	
	Liderança	Prioridade política	Intensidade da liderança	Média-baixa	Média
			Estilo de liderança	Baixo	Alta
				Político-heroico	Político-heroico
	Contexto institucional	Influência do planejamento estratégico	Baixo	_____	

Fonte: Kaleidos.red (2010). Adaptação própria.

Em síntese, os fatores conformadores encontrados no Programa Travessia, em comparação com os conteúdos mais frequentes encontrados para projetos similares, apontam que há considerável aproximação entre ambos. Percebe-se uma diferença somente na prioridade política quando, em lugar de ter prioridade média, classificou-se como média-baixa, baseando-se nas justificativas já apresentadas.

Considerações mais conclusivas e valorativas acerca da proximidade encontrada nesse fator serão tecidas quando analisados esses achados à luz dos valores ideais para cada variável, ao final deste capítulo.

6.3.2. Os fatores tangíveis

Na análise dos fatores tangíveis é importante lançar luz sobre os processos, dinâmica de funcionamento e os recursos, complementos necessários para a transversalidade. Estes são, conforme Kaleidos.red (2010) elementos fundamentais para projetos desta natureza porque constituem o suporte necessário para seu desenvolvimento.

Em relação aos processos importa saber qual é o nível de conhecimento que os atores possuem ao seu respeito, qual é o grau de formalização e a localização do projeto no organograma. Sobre os recursos, as perguntas são sobre o volume, a origem e os tipos.

6.3.2.1. Processos e dinâmica de funcionamento

Os indícios apontam para um incremento no grau de formalização do funcionamento do Programa Travessia com a nova configuração. A partir desse contexto, há clareza acerca de como o processo deve começar, como devem ser definidas as ações a serem desenvolvidas e em quais as instâncias devem estas serem aprovadas e, ainda, quais serão os principais responsáveis pelos problemas localizados no diagnóstico. Em linhas gerais, há clareza acerca dos procedimentos.

Pela primeira vez o Programa Travessia tem na legislação a ele referente uma definição clara do conceito de pobreza adotar e da forma como mensura-la. Desde a concepção, o Programa considerava a pobreza um fenômeno multidimensional sem, contudo, optar claramente por um dos enfoques existentes na literatura sobre o tema. Esta é, inclusive, uma das principais vantagens do novo modelo de acordo com os entrevistados:

“Pra mim, a grande mudança é ter um diagnóstico. De fato, é o que eu acho. É um diagnóstico que na minha concepção ainda não é um diagnóstico intersetorial mas, é um diagnóstico multidimensional. Se bem utilizado ele pode ter essa natureza intersetorial, a forma é como operacionalizar aqueles dados que o diagnóstico nos dá. [...] a grande mudança em termos de avanço, de desenho, é ter um diagnóstico” (Entrevistado 1).

“De fato a gente não tinha uma diretriz. Quando a gente tem o Porta a Porta, a gente tem um norte. [...] É um avanço para o Programa” (Entrevistado 4).

Os resultados do Porta a Porta, sob a forma do Mapa de Privações, têm potencial para aumentar a efetividade das ações no âmbito do Programa Travessia:

“É bem simples mesmo. Olhou o mapa e viu que há alta privação em sanitário ou em água, aquelas ações vão ser priorizadas e há um processo de negociação da equipe técnica com a equipe municipal para definir o plano de trabalho com o qual o convênio vai ser materializado” (Entrevistado 1).

Contudo, essa não é a realidade da maioria dos projetos. A relação entre o Mapa de Privações e o planejamento das ações é direta quando se trata do Projeto Travessia Social, do qual a entrevistada é técnica. Nos demais projetos não há correspondência direta, de acordo com o relato dos entrevistados. Para os projetos Travessia Educação e Travessia Saúde, o Plano Travessia não impacta no planejamento das ações porque as atividades previstas no escopo do projeto não ocasionarão impactos nos indicadores levantados por meio do IPM. Para o Travessia Renda também não há correspondência direta:

“Há um levantamento de planejamento muito bom que é feito lá pela coordenação do Travessia junto com os municípios. Esse plano chegou para nós no ano passado. Na hora em que eu avaliei os planos, [...], coloquei minha equipe toda avaliando os planos. Tentando tirar dali de dentro, como era a diretriz: que cada secretaria, cada órgão tirasse dali de dentro aquilo que coubesse para implementar sua área. E eu fui quente, atrás de onde estava escrito a demanda de profissionalização. [...] eu faço o que com essa informação? Nada. Eu tive que voltar ao município e conversar com ele novamente. Dispêndio de tempo e de energia. O campo de levantamento de demandas para a qualificação profissional tem que ter uma conexão dentro do plano melhorada” (Entrevistado 2).

Em relação a aderência entre o Porta a Porta e o planejamento dos vários projetos estratégicos do Programa há um problema a ser resolvido. Os resultados do Porta a Porta são disponibilizados sob a forma do Mapa de Privações para as secretarias quando seus planejamentos já estão prontos. Por exemplo: no ano corrente, o Projeto Porta a Porta será executado no mês de março. Seus resultados estão disponíveis no mês de maio. Os planejamentos de cada um dos projetos estratégicos de todo o governo foi finalizado em

fevereiro. Assim, quando os resultados forem conhecidos, as secretarias terão que se adequar para atender às demandas levantadas. Ou, há a possibilidade de não se adequarem e continuarem fazendo as mesmas ações que fariam sem os dados do provenientes do diagnóstico. Cabe ressaltar que o poder de realização de mudanças é pequeno, uma vez que no planejamento os projetos se comprometem com um cronograma de ações, de desembolso orçamentário. Como foi apresentado no capítulo 3, a pactuação de resultados é um aspecto importante no modelo de gestão de Minas Gerais e o planejamento dos projetos é o mecanismo por meio do qual esses resultados são aferidos, com impacto direto no cálculo do prêmio de produtividade, inclusive.

Outra questão relacionada à dinâmica de funcionamento do Programa refere-se ao Comitê de Acompanhamento. A partir da publicação do novo decreto, as reuniões do Comitê de Acompanhamento do Programa Travessia foram retomadas. Uma limitação desse grupo apontada por Barbosa (2009) é a coordenação ser exclusiva de um dos órgãos participantes, no caso a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social. Essa configuração, contudo, permanece no novo decreto. Porém, com uma particularidade: considerada a força política do assessor-chefe da AAPPs, apesar da coordenação legal do Secretário de Estado, quem exerceu, ao longo de 2011, essa coordenação na prática foi o assessor. Aconteceram seis reuniões desse Comitê entre março e novembro.

Tais reuniões tiveram uma dinâmica célere, na qual muitos assuntos eram resolvidos sem a existência de discussões ou o fornecimento de informações de maneira ampla. Sua duração era de cerca de 60 minutos e participavam, em sua maioria, os Secretários de Estado, Secretários Adjuntos ou Subsecretários. Esse tipo de instância decisória colegiada ganhou destaque ao longo com a publicação de outros dois decretos que instituíam grupos similares para a gestão de projetos recém-criados. De acordo com as opiniões dos entrevistados, o Comitê tornou-se uma importante espaço decisório:

“A razão do Comitê, a impressão que eu tive, era exatamente poder fazer com que várias secretarias que têm finalidades comuns, especialmente na área social, pudessem somar esforços visando implementar ações governamentais, ou seja, ao invés de um cenário difuso” (Entrevistado 3).

“Deve-se cumprir a regularidade das reuniões do comitê para os órgãos se sentirem responsabilizados pela execução do programa. Isso coloca o programa na pauta de todas as secretarias como deve ser” (Entrevistado 1).

Contudo, há indícios de que há necessidade de rever seu modo de funcionamento. Esta autora participou de todas essas reuniões e suas opiniões acerca da revisão de sua dinâmica é corroborada pelos entrevistados 3 e 5 que também estiveram presentes. Um dos entrevistados ao sustentar que as reuniões deveriam ocorrer com frequência maior argumenta:

“Deveria ser quinzenal desde que houvesse uma pauta não comprometida com o resultado de um ato a ser produzido naquela assentada. Mas, mais comprometido na dialogicidade quanto às proposições constantes da pauta. Eu acho que a equipe preparatória dessas reuniões deveria efetivamente ter dados e pesquisas coletados junto a cada uma das secretarias para que pudesse, a partir desses elementos coletados nessas secretarias, provocar no sentido absolutamente positivo e a partir de pautas específicas, a interlocução entre aqueles atores [...]. Eu acho que a preparação para esses encontros deveria ser melhor feita. Eu acho que a preparação para os encontros, ela estava correndo muito, deixando muito a impressão de que já havia uma decisão a ser tomada que precisava apenas ser legitimar no comitê e não se construir no comitê. [...] E acaba que o objetivo do diálogo efetivo, ele se perde. [...] e é isso que se busca a intersetorialidade. Se não é isso, é uma mera forma de se empoderar uma decisão” (Entrevistado 3).

O outro reafirma:

“Senti, nas reuniões que eu participei do Comitê [...] que não é um espaço para aprofundar na discussão técnica. Mas, às vezes, ficava muito superficial também. [...] Mas, como havia a necessidade de deliberar, deliberar ou referendar algumas coisas que já estavam em andamento do que propriamente discutir dentro do contexto do Programa [...] Tem que ser gerencial, tem que ser estratégico mas, ele estava meio descolado das propostas que cada um tinha ali” (Entrevistado 5).

Ademais, as deliberações do Comitê não representavam desdobramentos para a ação dos projetos, com exceção do Porta a Porta. Isso porque é atribuição deste comitê definir quais municípios integrarão o Programa e, na atual conformação, apenas dois projetos são desenvolvidos, com certeza, em todos os municípios selecionados: o Porta a Porta e o Travessia Social. No caso dos demais projetos, essa conexão direta não existia em razão de as ações já estarem pré-selecionadas sem a interferência do comitê.

Os apontamentos são no sentido de que é uma instância poderosa que, contudo, foi subutilizada ao longo de 2011. Há uma expectativa pela retomada em 2012 dessas reuniões,

sob a coordenação de novos atores, uma vez que foram substituídos o Assessor-chefe da AAPPs e o Secretário de Estado de Desenvolvimento Social.

Em uma das reuniões do Comitê de Acompanhamento foi demandado que cada Secretário de Estado ali representado deveria nomear um representante técnico para participar de um Comitê de Interlocutores do Programa Travessia, o que foi realizado. O assessor-chefe Marcelo Garcia convocou uma reunião destes representantes e apresentou os objetivos da formação deste grupo que era, principalmente, discutir assuntos em nível estratégico e subsidiar com informações as reuniões do Comitê de Acompanhamento, localizado em um nível político. Com sua saída, este grupo se reuniu mais uma vez e, depois disso, foram realizadas várias reuniões entre a gerente do Programa e os gerentes dos projetos estratégicos. Este grupo de interlocutores reiniciou suas reuniões em março de 2012 e ainda não existem resultados de sua atuação, uma vez que reinicia-se um trabalho, inclusive, com vários atores novos, substitutos dos anteriores.

Espaço similar a esse existia no antigo desenho e a ele são atribuídas vantagens como a potencialização da articulação das ações, a minimização dos trâmites burocráticos para a tomada de decisão e a coordenação temporal das atividades no âmbito municipal. Quando foi instituída, à essa instância caberia a responsabilidade de preparar as reuniões do Comitê de Acompanhamento. Contudo, a baixa frequência das reuniões e a troca de vários atores ao longo do ano de 2011 não permitiu que esse grupo se consolidasse e cumprisse papel similar ao existente no passado.

Questionados sobre os procedimentos dos demais projetos, sobre a seleção dos municípios para a intervenção dentro do universo contemplado pelo Travessia e, ainda, sobre as ações em desenvolvimento ou planejadas, nenhum dos entrevistados do nível técnico tinha conhecimento acerca do assunto..

Em relação aos procedimentos aqui analisados, cabe esclarecer que nenhum deles encontra-se formalmente descrito. Toda a análise foi possível a partir da experiência da autora e dos dados coletados nas entrevistas.

O espaço institucional em que o Programa se desenvolve com mais desenvoltura e é visto como prioridade é na SEDESE. A Secretaria ocupa posição de destaque na coordenação e gestão do Travessia, como já foi exposto ao longo deste trabalho. Para os entrevistados de outros espaços institucionais, o que se observa é que eles se ocupam de uma infinidade de responsabilidades e também do Travessia, sem qualquer distinção ou prioridade entre os assuntos que têm. Assim, acredita-se que a localização institucional do programa é

prioritariamente setorial. Uma vez que os demais atores participam, mesmo que apenas quando demandados, há a conexão com as demais secretarias, mas essa é demasiado tênue para que a posição no organograma seja considerada conectada. Em suma, a posição é setorial-desconectada.

Avalia-se como positiva a atuação do Comitê Travessia, como instância promotora de transversalidade. Mesmo já existindo no desenho anterior, esse Comitê jamais teve a capacidade de articular tantos Secretários de Estado e, nem tampouco, de se reunir com tanta frequência. O que se observa, especificamente em relação aos processos é que houve um avanço no sentido da formalização das dinâmicas de funcionamento. Há um processo com início, meio e fim que deve servir de diretriz para todas as secretarias envolvidas. Contudo, não existe a formalização sob a forma de descrição dos mesmos e ainda há a carência de legitimação. Sobretudo há a necessidade de adaptação dos instrumentos utilizados para que se constituam como subsídio efetivo para o planejamento das ações de todos os atores envolvidos. O grau de formalização é classificado como médio. Por outro lado, o nível de conhecimento acerca dos processos é visto como baixo, uma vez que cada um só compreende com clareza os processos do projeto no qual se vincula, não tendo informações acerca dos demais.

6.3.2.2. Recursos

Com a instituição no PPAG 2012-2015 de projetos estratégicos as Secretarias de Estado de Saúde, Educação e Trabalho e Emprego, estas secretarias passaram a ter recursos pré-definidos para a realização de ações no âmbito do Programa.

Para um dos entrevistados, a constituição de projetos nas outras secretarias tem a vantagem de aportar recursos destinados especificamente aos municípios do Programa mas, a contraparte é o engessamento da ação. Ele relata sua preocupação quando da elaboração do escopo dos projetos de deixa-lo o mais abrangente possível para evitar um “engessamento”:

“O Programa Travessia ter se materializado em projetos e projetos com escopo bem definido pode limitar a ação do Programa. Porque os projetos não tiveram seu escopo produzido com base nos dados do Porta a Porta. [...]. Os projetos foram construídos com o histórico que se tinha antes. [...] Se a gente continuasse a articulação do programa, embora esses projetos tenham recursos vinculados ao Travessia, talvez a gente ganharia mais se a gente conseguisse negociar com os órgãos diretamente. A gente perderia de um lado não

teria a vinculação do recurso mas, a gente teria mais flexibilidade para adequar o que a gente está negociando com a privação” (Entrevistado 1).

Os outros entrevistados não mencionaram essa questão. Outro entrevistado, vinculado ao Programa há mais tempo, aponta que no último ano eles perderam vários integrantes da equipe, apontando a perda de recursos sofrida recentemente. Os integrantes que já compunham a equipe do Programa no desenho anterior vivenciaram um período bastante turbulento em 2011 com a instituição de todas as mudanças aqui relatadas. Vários deles, servidores do Estado solicitaram transferência para outras secretarias, o que resultou na perda de vários técnicos e, com eles, da expertise adquirida ao longo do tempo.

Para o desenvolvimento das ações nos municípios selecionados, os recursos financeiros são sempre insuficientes. Há sempre que se fazer escolhas entre as demandas por ações e os recursos para executá-las. Um dos entrevistados, gerente de projeto, afirmou que a sua limitação para o planejamento são os recursos orçamentários.

Para um dos entrevistados que integra do Comitê, o principal recurso que ele reconhece para o Programa é a possibilidade de estarem todos reunidos para discutir e deliberar acerca dos temas pautados a partir da criação de certo consenso acerca dos temas. Para o outro entrevistado com mesmo perfil, o recurso que o Comitê poderia agregar foi subutilizado:

“Em termos do Comitê, eu acho que, realmente, ficou abaixo do potencial do Comitê e do Programa. Eu acho que no âmbito de decisão e de ações, cada órgão continuou fazendo da forma que fazia” (Entrevistado 5).

Não são citados recursos de outras ordens pelos demais entrevistados. E, um recurso considerado fundamental para a gestão da intersetorialidade não existe ainda: uma equipe responsável pela articulação com os demais atores. O Decreto vigente coloca a AAPPS como o ator com essa atribuição. Contudo, esse papel, outrora executado, deixou de sê-lo em razão do esvaziamento do cargo de assessor-chefe, como tantas vezes já foi citado.

A análise dos recursos do Programa permite classificá-los, diante do exposto, como insuficientes, com origem concentrada em algumas das secretarias componentes do Programa e, por fim, do tipo econômico, prioritariamente. Contudo, acredita-se pertinente considerar a existência de recursos políticos conforme a exposição acerca do Comitê de Acompanhamento do Programa evidencia.

A tabela abaixo apresenta os conteúdos identificados para as variáveis em análise nessa seção em comparação aos conteúdos mais frequentemente verificados para esse tipo de transversalidade do Programa Travessia.

Observa-se que, colocando frente a frente a classificação dos recursos do objeto empírico e os conteúdos frequentes para esse tipo de projeto, novamente há considerável aproximação entre ambos. A divergência, nesse caso, ocorre nas duas variáveis. A primeira delas é a posição orgânica em que se espera que seja uma posição ligada ao vértice da estrutura organizacional e desconectada dos demais. Encontra-se o Programa Travessia bastante ligado à SEDESE e, de fato, desconectada dos demais setores governamentais.

Em relação aos recursos, avalia-se que eles existem no Travessia sobretudo sob a forma econômica. Contudo, há que se considerar que, no último ano, recursos políticos consideráveis foram a ele associados, apesar da relativa perda da prioridade política apontada na seção anterior. Ainda não existem informações precisas sobre o impacto nos recursos financeiros a partir da constituição dos Projetos Estratégicos, visto que esta é uma mudança que aconteceu em 2012. Contudo, a simples observância dos recursos despendidos em 2010 (R\$ 345milhões) aponta para uma redução dos recursos destinados às ações do Programa em 2012. Ainda não estão disponíveis dados relativos a 2011.

Tabela 21 - Fatores tangíveis da transversalidade por conteúdo do Programa Travessia e conteúdo frequente

Fatores da transversalidade	Âmbito de gestão	Variáveis	Conteúdo Travessia	Conteúdo frequente
Fatores tangíveis	Dinâmica de funcionamento	Nível de conhecimento	Baixo	Baixo
		Grau de formalização	Médio	Baixo
		Posição orgânica	Setorial-desconectada	Vértice-desconectada
	Recursos	Volume	Insuficiente	Insuficiente
		Origem	Concentrado	Concentrado
		Tipologia	Econômicos	Políticos
			Políticos	

Fonte: Kaleidos.red (2010). Adaptação própria.

O que se conclui a partir da análise dos fatores tangíveis do Programa Travessia é que, do ponto de vista da dinâmica de funcionamento, muitas foram as mudanças elaboradas a partir de 2011. Dado seu caráter recente, aquelas que demandam maturação ainda não são

institucionalizadas e carecem de atenção. Os espaços decisórios e de articulação como o Comitê de Acompanhamento do Programa Travessia e o grupo de interlocutores são os expoentes desse fato. Apesar de o Comitê poder também ser analisado sob a ótica das relações estabelecidas em seu interior. Optou-se pela face do Comitê enquanto elemento integrante da dinâmica de funcionamento do Programa e, assim, como um fator tangível do projeto transversal.

As mudanças impostas pela dimensão normativa foram todas incorporadas ao modelo de funcionamento do Programa, com destaque para a mensuração da pobreza por meio do Porta a Porta e a elaboração do Plano Travessia. Contudo, ainda apresentam-se frágeis os pilares do novo modelo de funcionamento e deve ser alvo de atenção.

Em relação aos recursos, há pouca informação acerca de quais e quantos são para que o Programa reconheça, inclusive, seu potencial para a ação articulada com os demais atores envolvidos.

6.3.3. Os fatores intangíveis

Este fator tem importância crucial para o modelo. Ao mesmo tempo, nele se instauram os maiores desafios a serem enfrentados para a consolidação da transversalidade, conforme apresentado no capítulo 2. Isso porque não há preparo para lidar com as relações e tudo o que elas acarretam, exigindo novas habilidades dos gestores.

Em relação às relações, dois grupos de variáveis se estabelecem. O primeiro deles refere-se à dimensão descritiva e o segundo, à dimensão analítica. No primeiro deles, o foco incide sobre a frequência e a distribuição das relações e a estrutura da rede existente no projeto. O segundo grupo busca averiguar a dinâmica e a natureza das relações e, ainda, a forma de resolver os conflitos.

6.3.3.1. Relações entre os atores

A frequência das relações é baixa. Não se constitui um problema tal afirmação categórica porque todos os entrevistados afirmaram só se encontrarem nas reuniões, quando estas ocorrem. Não existem diálogos em outras instâncias acerca do Programa. Aqueles que trabalham em níveis estratégico ou político se encontram com os mesmos atores por conta de outras pautas em comum. Não em razão de questões desencadeadas pelo Programa Travessia.

Em alguns casos, como dois entrevistados do nível técnico, os atores não se conhecem. São conhecidas, apenas, as pessoas mantidas nos cargos desde anos anteriores. Então, estes apontam que a mudança trazida no repertório de relações foi ampliada porque conheceram os novos atores, incluídos no Programa mais recentemente. Além disso, não sabem se os demais integrantes do Travessia mantêm algum contato entre si. Na estrutura anterior, o gerente do Programa estimulava que isso acontecesse. Atualmente, não têm informações a esse respeito.

Os gerentes de projetos têm relação mais próxima com a gerente do Programa. Não têm relações entre si. Inclusive, existem várias problematizações por parte de um desses gerentes acerca da atuação de outras secretarias que, ao que parece, não encontram ressonância para a discussão e posterior solução. O que se observa nesse momento é que a conformação da rede propiciada pelo Programa não tem estrutura reticular, em que os vários nós se ligam uns aos outros. Percebe-se uma estrutura mais centralizada na figura da gerente, estabelecendo-se relações bilaterais com os atores. Assim, a formação da rede é, prioritariamente, dominada por um agente da secretaria promotora do programa.

Não há atualmente uma equipe responsável pela articulação com os demais atores. Nos anos anteriores, os técnicos do Programa (atualmente técnicos do Projeto Travessia Social) se dividiam entre o acompanhamento a alguns municípios e a articulação com algumas secretarias. Assim, cada um deles era o contato com um ator localizado em algum dos órgãos parceiros. Agora as relações são mais próximas com os atores que possuem projetos ligados ao Programa Travessia em seu escopo. As relações estabelecidas são, desta maneira, seletivas.

Diante do que foi observado nas entrevistas, acredita-se que a dinâmica relacional é pautada pela indiferença. A evidência nesse caso é o planejamento das ações. As diretrizes para o planejamento das ações em cada um dos projetos é fornecido pelos próprios gerentes quando estes não estão vinculados à SEDESE. O gerente do Travessia Renda (Entrevistado 2) afirmou que após a saída do Marcelo Garcia – que pautava o direcionamento de suas ações – ele mesmo define o que fazer no projeto. E exprime certo pesar porque as decisões são tomadas sem discussão alguma. Ele inclusive ressalta a importância de planejar suas ações considerando as opiniões dos demais

“Ninguém mais me pautou pra nada. Sou eu e minha equipe discutindo o que fazer ali” (Entrevistado 2).

“Hoje me interessa discutir com outros coordenadores de programa [projeto] para verificar em quais municípios que eles vão para eu

poder ir junto. Porque a gente tinha que fazer uma escolha dos 121, uma escolha digna. Porque se nós pulverizarmos e cada um fizer uma escolha e do tanto que dá conta de ir, eu vou em 20, o outro vai em outros 20, quer dizer, não vai ter aquilo tudo que se chama e que é desejável e que é a intersectorialidade, que é o encontro de áreas agindo de forma para maximizar a ação no município. 'Tá' solto!' (Entrevistado 2).

Para os três projetos vinculados institucionalmente na SEDESE as diretrizes são fornecidas diretamente pela gerente do Programa que é, ao mesmo tempo, superiora imediata dos três gerentes, uma vez que ela é também a subsecretaria responsável por estas equipes. Uma das técnicas aponta que a autonomia dos gerentes diminuiu frente à autonomia da gerente do Programa. Antes, quando o Travessia estava vinculado ao gabinete do Secretário de Estado, essa autonomia era maior em função das outras atribuições do secretário que o impediam de dedicar muito tempo às decisões necessárias para o Programa. Essa mudança acaba impactando diretamente na localização institucional do Programa que acabar perdendo a representatividade política que tinha antes, quando se vinculada diretamente ao gabinete do Secretário de Estado.

Em relação à resolução das tensões, acredita-se que sejam resolvidas por imposição. Isto porque, de acordo com o que foi apontado pelos entrevistados e observado pela autora, os espaços para diálogo ainda não foram estabelecidos e as negociações são demasiadamente pontuais e não são a forma generalizada de resolver os conflitos. No cotidiano do Programa, as tensões nem encontram espaço para serem verbalizadas e, quando o são, normalmente são resolvidos no âmbito de gestão de sua ocorrência e não em uma instância decisória coletiva, como o Comitê ou o Grupo de Interlocutores. Diretrizes importantes para o trabalho são lançadas pela gerência do Programa, como a metodologia de trabalho (Plano Travessia). A seleção dos municípios é realizada pelo Comitê que, conforme analisado neste trabalho, cumpre mais o papel de legitimar as decisões do que construí-las em conjunto.

A natureza das relações é pautada, prioritariamente, por desconfiança. Essa conclusão é apontada com considerável arbitrariedade e se justifica no contexto histórico da administração pública. Para esclarecer a trajetória do raciocínio traçada até esta conclusão, deve-se remontar aos princípios da Administração Tradicional, norteadas pela hierarquia e dominação. Como apresentado no capítulo 1, nesse tipo de organização, não há espaço para o diálogo e as tarefas são ditadas pelo especialista, tornando-o desnecessário. Assim, há a institucionalização da desconfiança. Considerando os princípios da Administração Pública Deliberativa e sua operacionalização por meio da gestão transversal, assume condição

fundamental a criação e a consolidação da confiança. Conforme evidenciado, apesar de indicar a escolha pela adoção desse modelo, o planejamento governamental mineiro atribui a ele bases ainda frágeis e seu esperado desdobramento na gestão governamental ainda não é identificado, de acordo com os relatos dos entrevistados. Concluindo, acredita-se que as relações sejam pautadas pela desconfiança pelo simples fato de não ter sido gestada a confiança no interior deste governo e, por consequência, no interior do Programa Travessia, o mesmo ocorre.

A síntese analítica das condições das relações está apresentada na tabela abaixo. Pode-se observar que a distribuição das relações encontrada é diferente da mais frequente. Ocorre que as relações são mais frequentes e sólidas com alguns atores do que com outros, conforme explicitado no texto. Outra divergência está na forma de resolução das tensões. De acordo com o exposto, há considerável grau de abstração para análise desse aspecto. De qualquer forma, acredita-se que os conflitos sejam resolvidos a partir da imposição, uma vez que sua resolução negociada ou dialogada ainda não pode ser observada no âmbito do Programa, a partir das observações da autora.

Tabela 22 - Fatores intangíveis da transversalidade por conteúdo do Programa Travessia e conteúdo frequente

Fatores da transversalidade	Âmbito de gestão	Variáveis	Conteúdo Travessia	Conteúdo Frequente
Fatores intangíveis	Descrição das relações	Frequência	Baixa	Baixa
		Distribuição	Seletiva	Generalizadas
		Estrutura	Dominada	Dominada
	Condições relacionais	Dinâmicas	Indiferença	Indiferença
		Resolução das tensões	Imposição	Negociação
		Natureza	Desconfiança	Desconfiança

Fonte: Kaleidos.red (2010). Adaptação própria.

Foram frequentes os apontamentos dos entrevistados acerca das deficiências dos aspectos relacionais. Ficou evidente que eles percebem a lacuna ocasionada pelo não estabelecimento de relações mais próximas e pautadas por reciprocidade. Considera-se relevante apresentar as razões para esse fato, a partir das impressões dos entrevistados.

Para um dos entrevistados, o grande desafio é o fortalecimento da parceria com os demais atores:

“Vai demorar um tempo até eles entenderem o que é parceria”. Parceria é uma troca. Ainda não conseguimos fortalecer para que os interlocutores trabalhem com a gente. Hoje acontece por uma prerrogativa política” (Entrevistado 4)

Para outro entrevistado, o problema é a dificuldade de mudança cultural:

“As mudanças culturais são difíceis e a integração depende muito das pessoas. [...]. A gente naturalmente tende a dar mais importância àquilo que é nosso. É preciso realizar a aproximação de grupos de discussão que envolvam áreas diferentes, a gente saber o que o outro está fazendo... [...] No Estado às vezes não temos a dimensão do que o outro faz e o que o outro está carregando nas costas para conseguir resultados” (Entrevistado 5).

“Tem pessoas que não acreditam na própria proposta. Isso é natural. Tudo o que é novo, você tem uma resistência inicial. [...] Gradativamente tem que ser trabalhado primeiro a visão das pessoas. Não tem como você integrar um grupo que envolve a máquina administrativa como nós, sem que as pessoas enxerguem que isso é importante. Aí, depois que você consegue fazer com que as pessoas enxerguem isso como um política, uma ação integrada, aí que você consegue realmente articular. O papel dos atores aí, como qualquer política pública, é fundamental” (Entrevistado 5).

Percebe-se, desta forma, que há clareza acerca da necessidade de se trabalhar de forma coordenada e articulada, que é preciso se aproximar dos atores para que haja efetivamente a execução de um projeto transversal. Contudo, não foram apontados os mecanismos pelos quais se pretende empreender essa ação no âmbito do Programa.

“Mas, se nós tentamos trabalhar de forma colegiada onde todos coloquem o que têm que colocar para maximizar recursos e melhorar as ações lá no município, e não fazer ações isoladas. Se esse é objeto do nosso trabalho, dê-se o nome que quiser dar, com todas as contradições que a literatura pode ou não apontar, vamos simplificar: se esse é um colegiado que se reúne, o papel de cada gestor é trazer a parte que lhe cabe na discussão e a medida em que ele visita o local, a cidade, o distrito, ele vê outras coisas e traz também porque antecipa o trabalho do outro” (Entrevistado 2).

“Intersetorialidade não é eu jogar a minha parte, isso é interdisciplinar. [...] Nós estamos em outro papel. Então, eu vejo que meu papel ele transcende a execução de ações isoladas. Mas, na hora em que eu estou indo concretamente, eu estou me vendo assim. Então, discute-se no campo teórico, muito bonito no planejamento, diretrizes

muito bem assentadas, com ações muito bem isoladas” (Entrevistado 2).

Depois de ter percorrido todo o modelo selecionado para este trabalho construindo a análise dos dados e, sobretudo, depois de ter apresentado as primeiras considerações conclusivas a seu respeito, pretende-se nesta última seção estabelecer paralelos entre os conteúdos localizados para as variáveis a partir do Programa Travessia e os conteúdos ideais, do ponto de vista da otimização do modelo de transversalidade proposto por Kaleidos.red (2010).

6.4. Programa Travessia X Modelo Ideal

Ao observar os conteúdos encontrados para as variáveis a partir da análise do Programa Travessia, observa-se sua aproximação com outros similares a ele, considerando os conteúdos mais frequentes para projetos de transversalidade estratégica, verificados no trabalho de Kaleidos.red (2010).

Cabe esclarecer, todavia, que tanto o Travessia como projetos a ele semelhantes podem padecer das mesmas deficiências e necessidade de melhorias e adaptações. O modelo proposto por Kaleidos.red (2010) apresenta os conteúdos ideais para cada variável, considerando seu estado ótimo para contribuição para o modelo de transversalidade, conforme exposto anteriormente.

Sendo assim, acredita-se na possibilidade de oferecer elementos para instrumentalizar possíveis ações no sentido de ampliar ou consolidar a dimensão da transversalidade no Programa Travessia se, nessa seção, for empreendido um esforço de análise acerca deste Programa e do modelo ideal.

É preciso destacar que o estabelecimento deste paralelo pode servir para orientar ações de melhoria sem que, contudo, seja almejado preencher com o conteúdo ideal todas as variáveis do modelo em um curto horizonte temporal. Não se pode olvidar que trata-se de um estereótipo e, deste modo, dotado de poucas chances de existência em perfeita consonância na realidade da administração pública. Desta forma, sugere-se que os apontamentos sejam utilizados como um norte, a apontar o caminho a seguir e, não como um guia a definir qual é o caminho a ser trilhado. Por fim, sugere-se ainda considerar com especial atenção o caráter recente das mudanças realizadas no Travessia e, ainda, a perda de atores importantes ao longo desse período. Essa situação coloca o novo desenho em condição especial de fragilidade,

supõe-se. Assim, cabe considerar que vários dos conteúdos localizados para o Programa ainda carecem de legitimidade e consolidação. Este momento poderá se constituir, todavia, como o mais adequado para a promoção de melhorias.

Um esforço inicial de análise visual da tabela abaixo permite observar sem demasiado esforço que os conteúdos das variáveis do Programa Travessia diferem na totalidade dos conteúdos ideais desejados para projetos transversais.

Tabela 23 - Fatores da transversalidade por conteúdo ideal e conteúdo do Programa Travessia

Fatores da transversalidade	Âmbito de gestão	Variáveis	Conteúdo ideal	Conteúdo Programa Travessia
Fatores conformadores	Objetivos	Nível de conhecimento	Alto	Médio-alto
		Grau de compromisso	Alto	Baixo
		Nível de concretude	Alto	Baixo
	Liderança	Prioridade política	Média-alta	Média-baixa
		Intensidade da liderança	Alta	Baixa
		Estilo de liderança	Relacional	Político heroico
	Contexto institucional	Influência do planejamento estratégico	Alto	Baixo
Fatores tangíveis	Dinâmica de funcionamento	Nível de conhecimento	Alto	Baixo
		Grau de formalização	Alto	Médio
		Posição orgânica	Conectada	Setorial-desconectada
	Recursos	Volume	Suficiente	Insuficiente
		Origem	Distribuída	Concentrada
		Tipologia	Diversos	Econômicos políticos
Fatores intangíveis	Descrição das relações	Frequência	Alta	Baixa
		Distribuição	Generalizada	Seletiva
		Estrutura	Equilibrada	Dominada
	Conteúdo das relações	Dinâmicas	Colaboradoras	Indiferença
		Resolução das tensões	Diálogo	Imposição
		Natureza	Confiança	Desconfiança

Fonte: Elaboração própria a partir de Kaleidos.red (2010).

A transversalidade deve ser vista, planejada e gerenciada como uma oportunidade de abordagem mais eficaz dos problemas com os quais a administração pública deve se haver na atualidade. Seu potencial de melhorar os resultados das ações a coloca em posição privilegiada para operacionalização, apesar das dificuldades que este processo coloca. Desta forma, aprimorar as relações, trabalhar de forma colaborativa e gerir os projetos por meio de redes não devem ser considerados “luxos” e, sim, elementos fundamentais. As diretrizes para

as mudanças apresentadas a seguir são extraídas da obra referência para a análise do modelo (Kaleidos.red, 2010) e podem ser utilizadas como diretrizes para ação.

Para começar a mudar, é preciso conhecer o que os outros fazem, é preciso instituir uma atividade de formação básica para todos a fim de permitir que todos conheçam o que todos fazem. Para avançar, é preciso criar sentimento de equipe e aplacar as rivalidades, é preciso estabelecer o diálogo e a confiança como eixos constitutivos das relações. Sem criar a sensação de que todos “jogam no mesmo time” não é possível consolidar estas diretrizes.

Novos avanços serão conseguidos quando as estruturas hierárquicas se achatarem. Níveis de comando só se justificam quando agregam valores. Os técnicos devem se tornar mais adaptáveis, a especialização não deve ser hegemônica mais, sua existência coloca o diálogo em risco, conforme disposto em capítulos anteriores. Em relação à informação deve se ter especial atenção: ela deve fluir, circular sem barreiras dentro da própria administração. Novas tecnologias como a internet devem ser usadas favoravelmente.

A gestão de recursos humanos deve ser “humanista” e objetivar promover o crescimento das pessoas. É preciso redefinir as bases da legitimidade da liderança, a fim de torna-la mais compartilhadas com outros níveis da administração e apta a trabalhar em rede.

Por fim, a participação dos cidadãos junto ao poder público é um elemento importante que deve conferir unidade e coerência à ação governamental e tem o potencial inigualável de contribuir para consecução de resultados efetivos. Ademais, a insatisfação dos cidadãos com as deficiências e baixa responsividade dos governos será, certamente, suavizada por meio de instrumentos que promovam o envolvimento público.

A partir das diretrizes apontadas para a ação propostas para Kaleidos.red (2010) há um caminho árduo e longo a seguir. Contudo, como pretende-se ter evidenciado suficientemente ao longo deste trabalho, não é possível prescindir de trilhá-lo. Sabe-se que o conteúdo dessas orientações e proposições aqui apresentadas possuem caráter normativo, possivelmente, em excesso inclusive. Contudo, o que se pretende é oferecer os mais variados elementos possíveis para que, caso haja possibilidade, o Programa possa ser repensado e novamente reestruturado.

7. CONSIDERAÇÕES CONCLUSIVAS

A progressão histórica dos modelos de administração pública atende, muitas vezes, a prerrogativas provenientes de questões externas a ela própria. Novos arranjos estruturais são empreendidos e incorporados à administração pública por motivos relacionados a fatores diversos e, entre eles, a necessidade de adaptar-se às mudanças em curso na sociedade que impactam no modelo tornando-o obsoleto ou inadequado para enfrentar os problemas com os quais deve se haver. Iniciar este trabalho pela observação dos modelos de administração pública teve como objetivo principal estabelecer os contornos do cenário no qual são criadas e executadas as políticas públicas de forma geral e, de forma específica, o objeto empírico deste trabalho, o Programa Travessia.

Este Programa é desenvolvido em um ambiente institucional que tem sido alvo de diversas mudanças ao longo da última década. Desde 2003 o governo tem adotado modelos de gestão que, à luz dele próprio, têm caráter evolutivo. No ano citado foi instituído o Choque de Gestão que reestruturou amplamente o Estado, alterando inclusive sua configuração em termos de números de secretarias, com a extinção de algumas e a junção de outras. Esse modelo foi aprofundado com a criação do Estado para Resultados em 2007 que, entre outros pontos, instituiu a premiação vinculada à consecução de resultados e, com isso, estabeleceu de forma clara os objetivos a serem alcançados sob a forma de indicadores, metas e prazos definidos para consecução. Nota-se nesses dois momentos a adoção por parte do governo mineiro de pressupostos provenientes da Nova Gestão Pública em seus instrumentos de planejamento e nas ferramentas de operacionalização da estratégia para alcançar a visão de futuro almejada (Tornar Minas o melhor estado para se viver).

A Nova Gestão Pública, modelo desenvolvido com o intuito de minimizar ou eliminar a ocorrência das disfunções encontradas na administração clássica, contudo, apresentou sinais de esgotamento rapidamente. Isto porque dotou a Administração Pública de capacidade para fazer de maneira mais aprimorada as mesmas coisas que sempre fez. A demanda, no entanto, era por fazer coisas diferentes. Assim, a necessidade de um novo modelo voltou ao cenário. Mas, porque era necessário fazer coisas diferentes? Porque a sociedade se tornou mais complexa, assim como os problemas que demandavam intervenção pública. Utilizando a denominação adotada neste trabalho, entraram em cena os “problemas malditos” refratários às soluções simplistas provenientes do Estado e demandantes de intervenções articuladas, complexas e executadas por vários setores governamentais.

Ocorre que os modelos propostos não são conhecidos pela consistência e, nem tampouco, pelo fornecimento de instrumentos e ferramentas de gestão testados e consolidados na prática pelos governos. O que se avizinha é um modelo no qual muitas soluções são apresentadas mas estão sendo construídas ainda as alternativas no caminho que permita colher e desfrutar de seus resultados. É o que ocorre com a Administração Pública Deliberativa. Esse modelo é aqui descrito de forma detalhada a partir da bibliografia disponibilizada principalmente pelo Instituto de Governo e Políticas Públicas (IGOP) da Universidade Autônoma de Barcelona e pela ONG Kaleidos.red. Entre seus pressupostos é possível perceber claramente a necessidade de transformar os governos em estruturas mais responsivas, flexíveis e, principalmente, aderentes às demandas sociais e aos problemas atuais. A sociedade se tornou mais complexa e a Administração Pública permanece tentando oferecer as mesmas respostas que possui há muito tempo. A necessidade de intervir de forma personalizada e participativa, de incorporar o diálogo e o equilíbrio de opiniões e interesses no escopo das intervenções propõe pautar a administração pública com valores muito diversos dos habituais. Sobretudo, coloca para a gestão desafios novos, em relação aos quais não se sabe exatamente, ainda, quais são os mecanismos mais adequados para enfrentá-los. Assim, apesar de oferecer soluções, a Administração Pública Deliberativa impõe, ao mesmo tempo, uma série de questionamentos em relação às formas de agir.

A Administração Pública Deliberativa propõe, para sua implementação, a gestão de redes e da gestão da confiança. Ambas difíceis, tomando como referência o modelo de administração no qual não são frequentes a existência de pautas para o diálogo e, muito menos, de espaços para a negociação. Comumente as estruturas existentes são hierarquizadas, a autoridade centralizadora e o fluxo de informações pouco flexível e verticalizado. Todas essas questões devem ser trabalhadas e ceder espaço para outros mecanismos que promovam um ambiente mais fértil para o estabelecimento, ampliação e consolidação das redes e da confiança. A transversalidade é apontada como a estratégia mais adequada para o desenvolvimento das intervenções no modelo de Administração Pública Deliberativa.

Voltando o olhar para os modelos de gestão adotados pelo governo de Minas Gerais, verifica-se que, em 2011, novas mudanças aconteceram. Nesse início de novo mandato estadual, tanto o planejamento de médio prazo (PPAG) como o planejamento estratégico (PMDI) estabeleceram novos princípios e diretrizes para a atuação estatal. As principais diferenças estabelecidas com maior proximidade com o objeto de estudo deste trabalho são: 1) a participação da sociedade civil na priorização e acompanhamento da implementação da

estratégia governamental; 2) o princípio da transversalidade para a implementação das ações; 3) a organização da estratégia governamental em Redes de Desenvolvimento Integrado; 4) o desdobramento da estratégia em Programas Estruturadores subdivididos em Projetos e Processos Estratégicos.

A existência de estruturas reticulares, similares aos conceitos estabelecidos na literatura acerca das redes de políticas públicas; a inclusão da participação popular no acompanhamento das atividades e o estabelecimento do princípio da transversalidade parecem apontar para indicativos de que o governo mineiro está se aproximando dos pressupostos da Administração Pública Deliberativa. Como também fica claro nos documentos utilizados para a análise, as mudanças implementadas foram gestadas considerando que a sociedade moderna está mais complexa e carece de novos instrumentos de intervenção.

Contudo, ao aproximar o olhar mais detidamente sobre os documentos do planejamento governamental mineiro, o que se conclui é que os elementos presentes provenientes da Nova Gestão Pública são dispostos de forma mais elaborados e encontram-se consolidados, em muita medida. Os elementos, por outro lado, decorrentes da aproximação com o novo modelo são dotados de menor sofisticação e, em alguns casos, como a inclusão da participação cidadã, não são encontradas as ferramentas ou as “portas” em que essa diretriz será incorporada no cotidiano da gestão. Mesmo não oferecendo muitos pontos pacíficos acerca do conceito de redes, a literatura aponta para a existência de questões como: objetivos comuns e compartilhados, pautas de interação comuns, fluxos de recursos de toda ordem, colaboração e interdependência entre os atores, linhas de comunicação recíprocas, flexibilidade e “achatamento” da hierarquia organizacional com o estabelecimento de relações mais horizontais entre os atores. O conceito de rede adotado pelo governo mineiro é deveras sintético e não apresenta os elementos acima relacionados. Outra evidência nesse sentido é que a instituição das Redes de Desenvolvimento Integrado não altera em nada a estrutura governamental pré-existente. Mantém-se em funcionamento todas as secretarias e órgãos do estado mas, agora, cada um deles integra uma ou mais redes. Ou seja, é uma instituição habituada a funcionar a partir de princípios da Nova Gestão Pública e que, apesar de apresentar informações que indicam sua aproximação da Administração Pública Deliberativa, não altera em nada sua organização para acolher os princípios desse novo modelo de gestão.

Outro ponto importante a ser considerado é a inexistência no planejamento da previsão de construção de sistemas de informações compartilhados, que viabilizem a construção de canais de comunicação recíprocos. Um dos elementos fundamentais para dotar a

administração de capacidade e de pautas para o diálogo e a negociação é a informação. Sem o compartilhamento desse importante recurso, as oportunidades para a consolidação do novo modelo fica comprometida.

O último ponto que merece destaque refere-se à finalidade da ação estatal. Na Administração Pública Deliberativa a finalidade da ação está no interior da estrutura governamental. A atenção se volta para o exterior, para os cidadãos e daí também decorre a importância de sua participação na definição dos objetivos que deseja que sejam alcançados. É preciso estabelecer a distinção com os modelos anteriores que focalizam a própria estrutura governamental e destina muitos esforços para a criação de instituições que sejam mais eficientes e efetivas. Quando o PMDI 2011-2030 mantém a mensuração dos resultados alcançados em indicadores de resultados, exatamente como funcionava nos modelos anteriores, percebe-se que a consecução dos objetivos continua desatrelada da efetividade da ação governamental. Não há, portanto, uma preocupação real com os resultados gerados pela prática cotidiana dos gestores.

Pode-se concluir que o conceito de rede adotado pelo governo de Minas é “tímido” e ainda carece de maior consistência para se trasladar à prática cotidiana e nela imprimir marcas de seus desdobramentos. É evidente que os elementos aqui já apresentados colaboram para essa situação: tanto a insuficiência de tecnologias “menos brandas” para subsidiar a intervenção quando o curto espaço de tempo entre a adoção desses princípios e a análise contribuem para esse cenário. O que, por outro lado, não invalida as análises baseadas nas diversas evidências apresentadas e, nem tampouco, impossibilita que tais considerações não sirvam como alerta.

Este trabalho focalizou um programa específico desenvolvido pelo governo de Minas Gerais, o Programa Travessia. Em seus objetivos, este programa dedica-se a planejar, coordenar e executar diversas políticas públicas do Estado em localidades determinadas, com vistas à inclusão e a promoção social das mesmas. Entre suas premissas está a articulação das ações visando sua execução intersetorial e simultânea pelos parceiros do Programa. Para a intervenção duas categorias importantes na literatura são utilizadas para a focalização e para a intervenção, respectivamente: pobreza e território. Os critérios de seleção dos municípios beneficiários privilegiam as cidades que apresentam baixos Índices de Desenvolvimento Humano, principalmente. Todo o território municipal é alvo de intervenção dos diversos parceiros o que leva a compreender que o Programa adota uma concepção de pobreza enquanto fenômeno multidimensional e, ainda que o território deve ser tomado como

referência para a execução de atividades que visem minimizar a vivência da pobreza uma vez que ele próprio contribui para a conformação do problema. Considerar que a pobreza é multidimensional implica em, ao mesmo tempo, assumir a importância da intervenção intersetorial para seu enfrentamento. Segundo foi apontado, a literatura indica que a contraface da pobreza multidimensional é exatamente a intervenção intersetorial enquanto estratégia que permite a articulação de diversos campos de ação governamental dotadas de competência para colaborar na solução da questão.

À luz das transformações recentes empreendidas em seu desenho ao longo do ano de 2011, este trabalho dedicou-se a verificar o quanto estas mudanças implicaram na ampliação do aprendizado acerca da intersetorialidade. A intersetorialidade, ao mesmo tempo em que consta como uma das premissas para a ação desse Programa é apontada como um ponto que ainda deve ser alvo de atenção e cuidado, com vistas à alavancar seu aprendizado e consolidação, de acordo com o que outros trabalhos consultados afirmam.

Muito já se fala sobre transversalidade e intersetorialidade na literatura e vários projetos que trabalham a partir de seus princípios são encontrados nos diversos âmbitos de gestão. Todavia, as mudanças que sua adoção exige ainda se constituem como um dos maiores empecilhos para sua aprendizagem e consolidação. Como visto no capítulo 2, existem muitas aproximações entre os conceitos de intersetorialidade e o modelo de transversalidade proposto por Kaleidos.red e adotado como referência para o modelo de análise de dados utilizado neste trabalho. As aproximações encontradas foram usadas como referência para a validação do modelo que, além de ter sido desenvolvido e aplicado em outro país, possui caráter recente.

As mudanças realizadas no desenho do Programa em 2011 tiveram vários eixos de atuação. O primeiro deles foi o eixo normativo. Foram publicados três decretos de 2011 até janeiro de 2012 nos quais foram estabelecidos novos procedimentos para a ação. O mais determinante da mudança na execução foi a instituição de um diagnóstico, realizado a partir do IPM desenvolvido pelo PNUD. Esse diagnóstico passou a ser realizado por meio de um Projeto Estratégico integrante do Programa, o Porta a Porta. As outras mudanças foram: 1) a alteração da constituição do Comitê de Acompanhamento do Programa Travessia, com a inclusão de várias outras secretarias; 2) a especificação das diretrizes para a ação a partir da realização do diagnóstico; 3) a determinação de uma instância governamental responsável pelo acompanhamento das ações dos órgãos com o objetivo de assegurar a ação intersetorial; 4) a vinculação do Programa Travessia ao programa federal Brasil Sem Miséria, por meio do

estabelecimento do Travessia como interlocutor exclusivo para as questões relacionadas à execução das ações federais em Minas.

Alterações na estrutura institucional mostram a constituição de Projetos Estratégicos em outras secretarias, inéditas até então. Foram criados outros dois projetos dentro da SEDESE (Porta a Porta e Banco Travessia), um dentro da SEE (Travessia Educação), outro no âmbito da SETE (Travessia Renda) e, por fim, na SEE (Travessia Saúde). O Programa Travessia tal como existia antes foi transformado no Travessia Social e as atividades de articulação antes exercida por essa equipe migrou para a gerência do Programa. Este ator não existia no desenho anterior e sua instituição deve-se, sobretudo, à nova organização do desdobramento da estratégia, impetrado pelo PMDI, agora realizado sob a forma de Programas Estruturadores, compostos por Projetos e Processos Estratégicos.

Na esfera metodológica o que se tem é a definição de uma trajetória pra a execução do Programa, iniciada com o diagnóstico (Porta a Porta) e seguindo com a análise do produto do diagnóstico: o Mapa de Privações. A partir desse ponto, elabora-se um planejamento das ações, o Plano Travessia, em parceria com o poder público municipal, buscando resguardar a customização da intervenção à partir da realidade de cada município. Definidas as ações a serem executadas, há a formalização em instrumentos legais que viabilizam a execução e, posteriormente, inicia-se o acompanhamento.

Em relação aos recursos financeiros, a principal alteração percebida foi, com a instituição de novos projetos em outras secretarias, o Programa passou a contar com um montante de recurso destinado exclusivamente aos municípios beneficiados em outras pastas do governo. Anteriormente, somente as ações desenvolvidas pelo Programa no eixo Intervenções Urbanas, basicamente sob responsabilidade da própria SEDESE, haviam recursos destinados especificamente para as localidades beneficiadas com o Travessia. As demais secretarias executavam suas ações à medida que podiam destinar recursos para esse fim.

O Programa foi analisado a partir das três dimensões presentes no modelo de análise: fatores conformadores (objetivos e liderança), fatores tangíveis (processos e recursos) e fatores intangíveis (relações entre os atores).

O modelo de análise aqui utilizado sofreu uma pequena adaptação que teve como objetivo detectar nas ações executadas traços provenientes dos planejamentos governamentais, especificamente derivados da gestão transversal e da organização da ação governamental em Redes de Desenvolvimento Integrado. Mesmo tendo concluído que essas

diretrizes advindas da Administração Pública Deliberativa não estão dispostas de forma consistente e com ferramentas claras para sua implementação, optou-se pela inclusão da variável ancoradas na importância que o PMDI e o PPAG possuem para a Administração Pública mineira, inclusive, determinando pontos importantes da ação cotidiana dos projetos desenvolvidos. Assim, a variável incluída no modelo foi denominada Contexto Institucional e seu conteúdo alude à influência das diretrizes do planejamento estratégico no Programa. Essa variável foi incluída entre os fatores conformadores.

Inicialmente, o Programa foi classificado de acordo com a tipologia de transversalidade como transversalidade estratégica. Uma vez que seus objetivos são substantivos, ou seja, seus objetivos pretendem refletir-se fora da estrutura organizacional. Foi considerado também nessa classificação a característica global e as transformações de amplo espectro pretendidas com os objetivos, conforme disposto no modelo e considerado similar ao objeto empírico. Como dito, sabe-se das dificuldades e limitações impostas pela classificação da realidade em modelos pré-definidos mas, optou-se por fazê-la inclusive para explorar os recursos oferecidos pelo modelo de análise e pela possibilidade de fornecer minimamente algumas diretrizes a seguir, caso fossem encontrados pontos de melhoria, o que realmente aconteceu, como visto no capítulo anterior.

Em relação aos fatores conformadores, observou-se que os objetivos do Travessia são bastante conhecido e pouco compartilhados, inclusive como é comum nos projetos de transversalidade estratégica. Outra característica frequente em projetos desse tipo é o alto nível de abstração desses objetivos, uma vez que costumam ser definidos em instâncias governamentais outras daquelas em que o projeto é desenvolvido. Os objetivos do Programa Travessia foram definidos por pessoas que não trabalham em sua implementação e, como pretende promover inclusão social e produtiva da população beneficiária, tem objetivos bastante amplos e de difíceis mensuração e correlação direta entre as ações e os efeitos alcançados.

A liderança demonstrou ser um ponto merecedor de atenção no Programa. Além de ser um importante elemento promotor da transversalidade, cabe a esse ator o estabelecimento de relações não-hierárquicas, colaborativas e pautadas pelo diálogo entre os demais integrantes do projeto. Contudo, o que se observa é que o líder associado ao Travessia pela maioria dos entrevistados desligou-se do governo em outubro de 2011 e não foi detectado um substituto para a função ainda. Apesar de alguns entrevistados terem apontado outros atores como líderes (a gerente do Programa, o Secretário de Desenvolvimento Social) estes não gozam da

mesma legitimidade perante a maior parte dos participantes desta pesquisa. O estilo de liderança identificado foi o heroico, visto que a maior parte das decisões era tomada de forma isolada ou com a participação apenas da alta cúpula do governo.

Contudo, a saída dessa liderança acarretou consequências em outras áreas importantes. A primeira delas é a perda na localização institucional do Programa, uma vez que o Assessor ao qual se atribui o papel de líder possuía uma relação muito próxima ao governador e, com isso, tinha grande poder de mobilização política dentro do ambiente governamental. Outro fator importante é que a sua saída implicou em perda da coesão para o Travessia como um todo e o que se percebe é que as ações desenvolvidas pelos atores não são pautadas em qualquer espécie de diretriz que vise fornecer a elas unidade, coerência técnica, metodológica ou temporal e, nem tampouco, que suprima ou minimize a dispersão entre as ações executadas pelos vários parceiros do Programa.

Em relação ao contexto institucional, o que se pode observar é que ao contrário das expectativas e corroborando com a hipótese, não foram detectadas influências das diretrizes do planejamento governamental nas ações desenvolvidas no Programa Travessia. Há que se considerar que nenhum dos atores avançou para além da retórica ao dizer que “todos devem trabalhar em rede”, não apontando nenhum reflexo na prática cotidiana dessa frase que tem se tornado um jargão entre os agentes estaduais.

De forma sintética, o que se observa dos fatores conformadores do Programa Travessia é que eles são bastante similares aos encontrados frequentemente em projetos de transversalidade estratégica. A diferença entre um conteúdo e o conteúdo do Travessia foi apenas na questão da prioridade política que costuma ser média e, dadas as circunstâncias atuais do Programa, sem um líder com capacidade para colocá-los entre as atividades primazes governamentais.

No que tange aos fatores tangíveis foram observados os processos e recursos. Uma alteração fundamental apontada pelos entrevistados foi a instituição do diagnóstico para embasar a ação. A inexistência dessa etapa relegava aos agentes governamentais uma posição de submissão às informações fornecidas pela prefeitura em relação às áreas mais adequadas para a intervenção e, sobretudo, em relação às atividades que deveriam ser executadas. Com isso, eram muito comuns a realização de grandes obras de infraestrutura, como a construção de praças, pavimentação de ruas, reformas de prédios públicos que, em última instância, implicavam apenas indiretamente na condição de pobreza vivenciada pelas famílias. Atualmente, de posse do diagnóstico sob a forma do Mapa de Privações, é possível discutir

com maior propriedade com as prefeituras para a elaboração do Plano Travessia e a pactuação das ações para execução no escopo dos projetos.

Com o estabelecimento mesmo que em linhas gerais, inclusive na legislação dos procedimentos a seguir desde a inclusão do município no Programa, a formalização dos procedimentos foi aprimorada. Cabe ressaltar, contudo, que tais procedimentos ainda não foram descritos, o que acarreta uma fragilidade desta formalização. O que deve, todavia constituir foco de atenção nesse momento é o desencontro temporal entre a elaboração do Plano Travessia e o planejamento das ações em cada secretaria. Os Projetos Estratégicos criados nas várias secretarias como citado (SEE, SES, SETE) coloca a prerrogativa de atender aos determinantes fornecidos pela SEPLAG para todos os projetos e processos estratégicos do Estado. Desta forma, existem prazos definidos para elaboração e envio para pactuação dos resultados do planejamento anual de todas as ações a serem executadas, informando inclusive em quais municípios a ação será executada e qual o montante de recurso destinado a ela. Atualmente o que se tem é que o acesso ao Mapa de Privações e ao Plano Travessia ocorre após os prazos do planejamento governamental inviabilizando a aderência entre os instrumentos e as ações a serem executadas. Tal fato coloca em xeque a própria finalidade do diagnóstico no ciclo de vida das políticas públicas.

A dinâmica de funcionamento do Programa também sofreu alterações com a retomada das reuniões do Comitê de Acompanhamento e, sobretudo, com a expressividade política que esta instância adquiriu em pouco tempo alavancada, principalmente, pelo líder do Travessia durante o ano de 2011. Apesar de ter se constituído com um importante espaço de decisões políticas, o Comitê sofreu críticas quanto à dinâmica de suas reuniões que inviabilizava o debate e a construção de soluções colegiadas e promovendo, aos olhos dos entrevistados, apenas a legitimação de decisões tomadas previamente. Foram realizadas algumas tentativas de criação e consolidação de uma instância articulada ao nível estratégico que, contudo, não obtiveram sucesso. Estas tentativas estão sendo retomadas.

Em relação ao conhecimento dos procedimentos, metas e objetivos dos Projetos Estratégicos desenvolvidos no âmbito de outras secretarias, os entrevistados não tinham informações para fornecer. É preciso observar esse ponto com máxima atenção uma vez que, como já foi dito algumas vezes, o conhecimento e o compartilhamento de informações é condição *sine qua non* a transversalidade tem poucas chances de se estabelecer. Deve ser visto como um ponto de alerta.

No que se refere aos recursos, os entrevistados se referem sempre à disponibilidade de recursos financeiros. Em relação à vinculação dos recursos financeiros em outras secretarias, decorrente da instituição dos projetos estratégicos, o que se percebe é que há agora uma maior clareza acerca do montante de recursos envolvidos em cada área no Programa Travessia, diferente do que se tinha antes. De qualquer forma, em vários destes projetos, o limite para a ação é imposto pela insuficiência de recursos e a definição de onde agir e com qual atividade é realizada de forma isolada. Um dos entrevistados citou recursos políticos, decorrentes das reuniões do Comitê de Acompanhamento. Como foi descrito anteriormente, esta é uma instância que ocupou um importante papel em 2011, realmente. Além disso, à própria equipe do Programa existente até 2010 sofreu várias perdas em decorrência da solicitação de transferência de vários integrantes para outras secretarias estaduais. Assim, o que se observa são recursos insuficientes, localizados em cada secretaria.

Mais uma vez há semelhança entre os conteúdos encontrados para essas variáveis dos fatores tangíveis no Programa Travessia e em outros projetos de transversalidade estratégica. A divergência aqui ocorre por conta da posição orgânica que, com a queda sofrida com a saída da liderança sofreu um insulamento dentro da SEDESE e, ainda, com o tipo dos recursos que aqui são do tipo político, com o é frequente mas, estão presentes também e de forma mais marcante os recursos financeiros. Por outro lado, é mais comum observar que os projetos de transversalidade estratégica possuem grau de formalização dos procedimentos baixo, enquanto no Travessia foi classificado como médio. As mudanças normativas foram incorporadas ao funcionamento do Programa e merece especial atenção o estabelecimento de uma etapa diagnóstica que permitiu a melhoria na focalização das ações.

Os fatores intangíveis focalizam as relações estabelecidas no âmbito do projeto. Foram observados dois grupos de variáveis, um deles relativo às questões descritivas das relações e o outro à dimensão analítica. Observando as questões descritivas, concluiu-se que há uma frequência baixa de relação entre os atores. Estes, quando se encontram, somente o fazem quando convidadas para alguma reunião. Também não foram verificadas a ocorrência de diálogos com os atores de outras instâncias e, em alguns casos, os atores nem conhecem uns aos outros. As relações mais próximas ocorrem entre a gerente do Programa e os gerentes dos projetos, em relações polarizadas. Existem questionamentos, inclusive, acerca das consequências dessa escassez de contatos entre eles que se revelam em preocupação com a pulverização das ações, caso não sejam articuladas, coordenadas, negociadas dentro da estrutura do próprio Programa. A conformação da rede, desta forma, é dominada a frequência

das relações é baixa. As relações estabelecidas são mais próximas e frequentes, mesmo por parte da gerente do Programa, com as secretarias que possuem projetos estratégicos. Nas demais, a relação é ainda mais esporádica. Foram percebidas relações setorizadas entre os atores.

Chegando nas variáveis relativas à dimensão analítica das relações, iniciou-se pela análise da dinâmica das relações. O que se concluiu é que esta é pautada pela indiferença uma vez que foi observado que cada secretaria elabora seu planejamento de forma isolada e, assim, define sem a articulação com os demais quais serão os municípios a receber a ação e o montante de recursos a cada um deles destinado. Não foram percebidas, então, pautas de interação comuns que promovessem e dotassem de conteúdo os diálogos. Logo, não há também a presença de muitos conflitos a serem resolvidos. Em relação aos procedimentos que permeiam a execução das atividades de todos os envolvidos, a dinâmica costuma ser caracterizada pela determinação da metodologia por alguma instância decisória como a gerência do Programa ou o Comitê de Acompanhamento.

Observou-se, ainda, que as relações são pautadas pela desconfiança. Isso porque não houve, no âmbito do Programa a preocupação em criar, gerir e consolidar a confiança. Não há diálogo, relações frequentes, interdependência, compartilhamento de objetivos, enfim, nenhum dos elementos promotores da confiança.

Em suma, os traços descritivos e analíticos das relações no âmbito do Programa Travessia se aproximam dos projetos de transversalidade estratégica. Há divergências entre a distribuição das relações que costumam ser generalizadas e foram identificadas como seletivas nesse objeto empírico. Em relação à resolução das tensões, identificadas como imposição e, comumente, são pela negociação. Porém, o que merece destaque é a dissociação entre os tempos de execução do diagnóstico e a realização do planejamento de cada setor, a inexistência de instâncias de pactuação consolidadas no âmbito do Programa e, por fim, a ausência de articulação para definição dos municípios para a intervenção entre aqueles participantes do Programa em um dado ano. São todos pontos de atenção que podem não só inviabilizar a ação intersetorial como, e pior, minimizar o potencial de geração de resultados, ou seja, reduz a consecução de resultados e o impacto na vida das famílias beneficiárias.

Quando comparados os conteúdos das variáveis encontradas para o Programa Travessia e os conteúdos encontrados nos projetos de transversalidade estratégica, são obtidos resultados muito próximos. A maioria das variáveis tem conteúdo igual, o que coloca o Travessia em condição similar aos demais projetos transversais de seu tipo no que tange aos

pontos fortes e aos pontos demandantes de melhorias. Contudo, o modelo proposto por Kaleidos.red aponta que os projetos estratégicos não são os que apresentam as características mais próximas das consideradas ideais do ponto de vista das variáveis da transversalidade.

A comparação dos conteúdos ideais das variáveis e os conteúdos do Programa Travessia apresentou divergência em todas elas. O que pareceu mais adequado foi a identificação das estratégias que poderiam ser seguidas a fim de empreender uma correção de rumos no ambiente institucional do Programa. De toda forma, é preciso considerar o grande espectro dessas mudanças que incidiram em várias dimensões e a substituição de um ator importante no momento de implementação do novo modelo. Além disso, ajustes metodológicos devem ser feitos para a melhor adequação entre os instrumentos utilizados.

Quando este trabalho foi gestado, pretendia-se evidenciar o aprendizado e o fortalecimento da intersectorialidade dentro do Programa Travessia uma vez que se apresentavam importantes elementos para que isso de fato acontecesse. Havia uma liderança importante nos âmbitos político e técnico, o estabelecimento de uma instância decisória colegiada ao nível político, o envolvimento direto de atores em outras secretarias além da coordenadora do Programa, a elaboração de uma etapa diagnóstica a fornecer dados importantes sobre a realidade do município, compartilhada com todos os envolvidos, a definição de um processo a seguir com vistas a garantir a focalização mais adequada bem como a articulação das ações. Contudo, ao se aproximar o olhar e perceber estas questões de forma mais detalhada, o que se percebe é que algumas instâncias que já estavam em processo adiantado de consolidação (como o grupo estratégico, presente no desenho anterior), se perderam nessa nova configuração. E, os pontos acima descritos revelaram-se, contrariando a visão inicial, como elementos que contribuíam de forma incipiente ou nula para o estabelecimento da transversalidade.

Como descrito ao longo deste trabalho e de forma mais sucinta nesta conclusão, conclui-se que a intersectorialidade não tem se fortalecido com as mudanças implementadas. Por outro lado, conclui-se também que um ajuste importante dos rumos teve início e elementos considerados fundamentais estão presentes no novo desenho, tornando o modelo potencialmente mais favorável ao aprendizado e, ainda, à consolidação da intersectorialidade. Há que se considerar, contudo, que as mudanças são recentes e ainda carecem de tempo de maturação.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. São Paulo: FGV, 1998;

ALVES, A. C. T.,. **As reformas em Minas Gerais: choque de gestão, avaliação de desempenho e alterações no trabalho docente**. Trabalho apresentado no VI SEMINÁRIO DA REDESTRADO - Regulação Educacional e Trabalho Docente, promovido pela UERJ realizado em 06 e 07 de novembro de 2006. Disponível em: http://www.fae.ufmg.br/estrado/cd_viseminario/trabalhos/eixo_tematico_1/as_reformas_em_mg_choqueu_gestao.pdf. Acesso em: 01 fev. 2012.

BARBOSA, Mirella Vasconcelos. F. Intersetorialidade: a gestão de políticas públicas com uma visão integral. In: **Revista Pensar BH/ Política Social**, Belo Horizonte, n.26, p. 13-18, jun-2010.

BARBOSA, Mirella Vasconcelos M. **Implementação de Políticas Públicas: O Programa Travessia sob a ótica da intersectorialidade**. 2009. 173p. Monografia (Conclusão de curso) - Fundação João Pinheiro, Escola de Governo, Belo Horizonte.

BEHN, Robert. D. O novo paradigma da gestão pública e a busca da accountability democrática. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 49, n. 04, p. 5-45, Out-Dez. 1998.

BRASIL, Flávia Duque. Território e territorialidades nas políticas sociais. In: BRONZO, Carla; COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz. **Gestão social: o que há de novo?** Vol. 1 Desafios e tendências. Belo Horizonte: FJP, 2004, pp. 45-66.

BRONZO, Carla. **Programas de proteção social e superação da pobreza: concepções e estratégias de intervenção**. 2005. Tese (Doutorado) Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Ciências Humanas: Sociologia e Política, da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Belo Horizonte.

BRONZO, Carla. Intersetorialidade como princípio e prática nas políticas públicas: considerando os desafios a partir das intervenções voltadas para o enfrentamento da pobreza. In: XX Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública “¿Cómo enfrentar los desafíos de la transversalidad y de la intersectorialidad en la gestión pública? Trabajo vencedor. Apresentado no CONGRESSO DO CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO – CLAD, 12., Caracas. **Anais...** Venezuela, 2007.

BRONZO, Carla. Território como categoria de análise e como unidade de intervenção nas políticas públicas. In: FAHEL, Murilo. NEVES, Jorge Alexandre. **Gestão e Avaliação de Políticas Sociais no Brasil**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2007.

BRUGUÉ, Quim. **Uma administración que habla es una administración que piensa: de la gestión pública a la administración deliberativa**. Barcelona: Gobierno de Aragon: Dirección General de Participación Ciudadana, 2010.

BRUGUÉ, Q.; CANAL, R; PAYÁ, P. **Inteligencia administrativa para abordar problemas malditos?** El caso de las comisiones interdepartamentales, Barcelona: IGOP, (2009?). Disponível em: http://www.google.com/url?sa=t&ret=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=7&ved=0CGcQFjAG&url=http%3A%2F%2Fwww.aecpa.es%2Fuploads%2Ffiles%2Fmodules%2Fcongress%2F10%2Fpapers%2F87.doc&ei=C1xmT-akCKGGsgLstJi3Dw&usg=AFQjCNFiWgCIN2PGc6wAoBM2us8ydsfZ_A&sig2=ueeWdS81QGz5iPNZuMUWMw. Acesso em 15 Out. 2011.

BRUGUÉ, Quim; GOMÀ, Ricard. Nuevas formas de gobernar: limites e oportunidades. In FLEURY, S; SUBIRATS, J; BLANCO, I. (orgs.) **Respuestas Locales a Inseguridades Locales**. Barcelona: Fundación CIDOB, 2008.

BRUGUÉ, Quim; GOMÀ, Ricard; SUBIRATS, Joan. Gobernar ciudades y territorios en la sociedad de las redes. Caracas **Revista del CLAD Reforma y Democracia**. No. 32, Jun. 2005. Disponível em: <http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/032-junio-2005/0051800>. Acesso em: 25 Nov. 2011.

BRUGUÉ, Quim. Modernizar la administración: Burocracia, Nueva Gestión Pública y Administración Deliberativa. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**. Caracas, n. 29, Jun. 2004. Disponível em: <http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/029-junio-2004/0048900>. Acesso em 25 Nov. 2011.

CODES, A. L. M. d., 2008. **A trajetória do pensamento científico sobre pobreza**: em direção a uma visão complexa. Textos para Discussão n° 1332. Brasília: IPEA, 2008.

DINIZ, E. Uma perspectiva analítica para a reforma do Estado. **Revista Lua Nova**. São Paulo, v. 45. 2011

ESPESCHIT, E. R. **Estrutura de oportunidades e Ativos**: a redução da Vulnerabilidade Social em famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família. 2008. Belo Horizonte: Dissertação (Mestrado), Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho. Belo Horizonte.

GOMÀ, R. Processos de Exclusão e Políticas de Inclusão Social: Algumas reflexões conceituais. In: BRONZO, Carla; COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz. **Gestão social**: o que há de novo? *Vol. 1* Desafios e tendências. Belo Horizonte: FJP, 2004.

GRAU, Nuria Cunill. **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.

GUIMARÃES, T. B.; CAMPOS, E. S. A. **Gestão da estratégia no governo do estado de Minas Gerais: em busca da harmonia entre a ação e os resultados**. Documento apresentado no XIII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires, 2008.

INOJOSA, Rose Marie. Intersetorialidade e a configuração de um novo paradigma organizacional.. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: FGV, v. 32, no. 02, pp. 35-48, mar/abr 1998.

JUNQUEIRA, Luciano Antônio Prates. Descentralização e intersectorialidade: a construção de um modelo de gestão municipal. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro: FGV, v. 32, n. 02, pp. 11-22, mar/abr, 1998.

JUNQUEIRA, Luciano Antônio Prates. Intersetorialidade, transectorialidade e redes sociais na saúde. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: FGV, v. 34, no. 6, pp. 35-45, nov/dez, 2000.

KALEIDOS.RED, F. **Transversalidad en los proyectos locales: de la teoría a la práctica**. España: Ediciones Trea, S. L, 2010.

KAZTMAN, R. FILGUEIRA, F. As normas como bem público e privado: reflexões nas fronteiras do enfoque “ativos, vulnerabilidade e estrutura de oportunidades” (Aveo). In: CUNHA, José Marcos Pinto da. **Novas Metrópoles Paulistas - População, vulnerabilidade e segregação**. (s/d) Disponível em:

http://www.nepo.unicamp.br/textos/publicacoes/livros/vulnerabilidade/arquivos/arquivos/vulnerab_cap_3_pgs_67_94.pdf Acesso em 14 de outubro 2012.

KETTLE, D. F. A revolução global: reforma da administração do setor público.. In: **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 2005, pp. 75-122.

LEMONS, Carolina S. **Gestão Pública Orientada para Resultados: Avaliando o caso de Minas Gerais**. [Online] 2009. Dissertação (Mestrado). Fundação Getúlio Vargas, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. Curso de Mestrado em Administração Pública. Rio de Janeiro. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/3484/carolinalemons.pdf?sequence=1> Acesso em 03 março 2012.

LIMA JÚNIOR, Olavo. B. d.. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. **Revista do Serviço Público**, Brasília, n. 2, pp. 5-31, Abr-Jun. 1998.

MAGALHÃES, E. P. d. **Inclusão social e intersectorialidade**: o longo caminho dos princípios às estratégias de ação. In: BRONZO, Carla; COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz. **Gestão social**: o que há de novo? *Vol. 1* Desafios e tendências. Belo Horizonte: FJP, 2004.

MARINI, Caio; MARTINS, H. **Um governo matricial: estruturas em rede para geração de resultados de desenvolvimento** Trabalho apresentado no IX Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2004, pp. 1-26.

MARQUES, Eduardo. C.; TORRES, Haroldo da Gama. Pobreza e distribuição espacial de grupos sociais na metrópole de São Paulo. In.: **São Paulo: Segregação, Pobreza e Desigualdade Social**. São Paulo: SENAC, 2005.

- MENICUCCI, Telma. M.. Intersetorialidade, o desafio atual para as políticas sociais. **Pensar BH-Política Social**. Edição Temática n.3 , pp. 10-13, Maio/Jul. 2002.
- MERTON, Robert. Estrutura burocrática e personalidade. In: ETZIONI, Amitai (Org.) **Organizações complexas**. São Paulo: Atlas, 1971.
- MINAS GERAIS. **Lei Delegada no. 112**. Belo Horizonte, 2007.
- MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social. **Decreto no. 44705/2008**. Belo Horizonte, 2008.
- MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Plano **Mineiro de Desenvolvimento Integrado** (Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado - PMDI) 2011-2030. Belo Horizonte, 2011a.
- MINAS GERAIS. **Lei Delegada nº 180** de 20 de janeiro de 2011. Belo Horizonte, 2011b.
- MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado** (Plano Plurianual de Ação Governamental). Belo Horizonte, 2011c.
- MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social. **Decreto no. 45694/2011**. Belo Horizonte, 2011d.
- MOKATE, Karen. **Eficacia, Eficiencia, Equidad y Sostenibilidad: Que queremos decir?**. s.l, 1999. Disponível em:
http://www.eclac.cl/ilpes/noticias/paginas/9/37779/gover_2006_03_eficacia_eficiencia.pdf
Acesso em 12 out. 2011.
- MOTTA, F. P., 1986. **Organização e poder: empresa, Estado e escola**. São Paulo: Atlas
- ORMOND, D; LÖFFLER, E. A nova gerência pública. **Revista do Serviço Público**, Brasília: ENAP, n. 02, pp. 66-88, Abr-Jun. 1998.
- PESTANA, Marcus. TAVARES, José Francisco; MENDES, E. V. **Bases conceituais e programáticas do choque de gestão na saúde em Minas Gerais**. Texto apresentado no II Congresso Consad de Gestão Pública – Painel 23: Inovações gerenciais na saúde . Brasília, 6-8 de maio 2009
- SOUSA, A. A., 2011. **O conceito de pobreza multidimensional nas políticas públicas de combate à pobreza no estado de Minas Gerais: um estudo do projeto Porta a Porta**. Monografia apresentada ao curso de Administração Pública da Fundação João Pinheiro ed. Belo Horizonte: s.n.
- SULBRANDT, J.; LIRA, R.; IBARRA, A. **Redes interorganizacionales en la administración pública**. Caracas: Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 2, 1, 2001.
- TEIXEIRA, S. M. F.; MIGUELETTO, D. C. R.; BLOCH, R. A. d.. **A gestão de uma rede de políticas: o caso do Comitê das Entidades Públicas no Combate à Fome e pela Vida**. Lisboa: Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 21, 2001.

TORRES, H. d. G. & MARQUES, E. Políticas sociais e território: uma abordagem metropolitana.. São Paulo: São Paulo Perspec. [online], v. 4, n. 18, pp. 28-58, 2004. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-88392004000400005> Acesso 20 out. 2010.

VEIGA, L. & BRONZO, C. Intersetorialidade e Políticas de Superação da Pobreza: desafios para a prática. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez Editora, n. 92, pp. 5 - 21, 2007.

WEBER, M. **Economia e sociedade**. Brasília: UnB, 1991.

ANEXO 1 – FORMULÁRIO DO PROJETO PORTA A PORTA

PROGRAMA TRAVESSIA - Projeto Porta a Porta -		
Data	Município:	Nome do Entrevistado:
Endereço:		Documento de Identificação:
Área:		Telefone:
Posição na Família (Ex.: Pai, Mãe, Filho):		
Quantidade de Pessoas Residentes no Domicílio: ()		
() Idosos () Crianças () Adolescentes () Mulheres grávidas () Mulheres com mais de 40 anos		
Quantas Pessoas Desempregadas:		

Educação	Anos de Estudos		Todos os membros do domicílio com mais de 15 anos completaram 5 anos de estudos	
			Nenhum membro do domicílio com mais de 15 anos completou 5 anos de estudos	
			Apenas alguns membros com mais de 15 anos completaram 5 anos de estudos	
Matriculas das crianças			Todas as crianças em idade escolar (6 a 14 anos) frequentam a escola	
			Nenhuma criança em idade escolar (6 a 14 anos) frequenta a escola	
			Pelo menos uma criança em idade escolar (6 a 14 anos) não frequenta a escola	
Saúde	Mortalidade		Pelo menos uma criança morreu	
	Nutrição		Existência de adulto desnutrido	
			Existência de criança desnutrida	
Padrão de Vida	Eletricidade		Domicílio é servido por eletricidade	
			Domicílio não é servido por eletricidade	
	Sanitários		Domicílio tem sanitário adequado	
			Domicílio não tem sanitário adequado	
			Domicílio não tem sanitário	
			Sanitário é compartilhado com outros domicílios	
	Água		Domicílio tem acesso à água potável	
			Domicílio não tem acesso à água potável	
			Fonte de água potável fica a mais de 30 min a pé de casa	
	Piso		Revestido de madeira/cerâmica/cimento	
			Não tem revestimento	
	Combustível para cozinhar		Tem fogão a gás	
			Tem fogão a lenha	
			Usa fogareiro a querosene	
			Não tem fogão	
	Bens domésticos	Existência de:		
			Rádio	
			Televisão	
		Telefone		
		Geladeira		
		Bicicleta ou Moto		
		Carro ou Trator		

*Baseado no Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento/PNUD – Índice de Pobreza Multidimensional/IPM

Possui documento oficial deste imóvel? () Sim () Não

Nome do Entrevistador:	Documento de Identificação:
------------------------	-----------------------------

Entrevistador

Entrevistado

Justificativa:

Mapa de Privações Sociais

**Vila Olavo Costa
(Juiz de Fora)**

Resultados do Porta a Porta

O Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) tem como objetivo fornecer um retrato amplo sobre as pessoas que vivem com dificuldades, para além da questão da renda. O IPM aponta privações em educação, saúde e padrão de vida. Lançado pelo Programa das Nações Unidas para Desenvolvimento (PNUD) em conjunto com o centro de pesquisas The Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI), o IPM substitui o Índice de Pobreza Humana (IPH). Quanto maior o IPM, maior é o nível de pobreza multidimensional. *(Texto baseado no site pnud.org.br)*

O **Porta a Porta** visitou os domicílios do município, onde foi aplicado um questionário baseado no índice do PNUD. As Privações Sociais identificadas por esse Projeto estão apresentadas neste documento.

As três dimensões do IPM se subdividem em dez indicadores: nutrição e mortalidade infantil (saúde); anos de escolaridade e crianças matriculadas (educação); gás de cozinha, sanitários, água, eletricidade, pavimento e bens domésticos (padrões de vida). Uma família é multidimensionalmente pobre quando sofre privações em, pelo menos, 30% dos indicadores.

Dimensão	Indicador	Há privação se...	Peso no índice
Educação	Anos de estudo	Nenhum membro do domicílio completou 5 anos de estudos	16,70%
	Matricula das crianças	Pelo menos uma criança em idade escolar não estiver frequentando a escola	16,70%
Saúde	Mortalidade	Pelo menos uma criança na família morreu	16,70%
	Nutrição	Pelo menos um adulto ou criança desnutrido	16,70%
Padrão de vida	Eletricidade	O domicílio não é servido por eletricidade	5,60%
	Sanitários	A estrutura de sanitária não é adequada ou é compartilhada com outros domicílios	5,60%
	Água	O domicílio não tem acesso a água potável ou a fonte de água potável está a mais de 30 minutos a pé de casa	5,60%
	Piso	É de terra, areia ou esterco	5,60%
	Combustível para cozinhar	A família usa lenha, carvão ou esterco	5,60%
	Bens domésticos	O domicílio não tem mais de um: rádio, TV, telefone, bicicleta ou moto e se não tem carro ou trator	5,60%

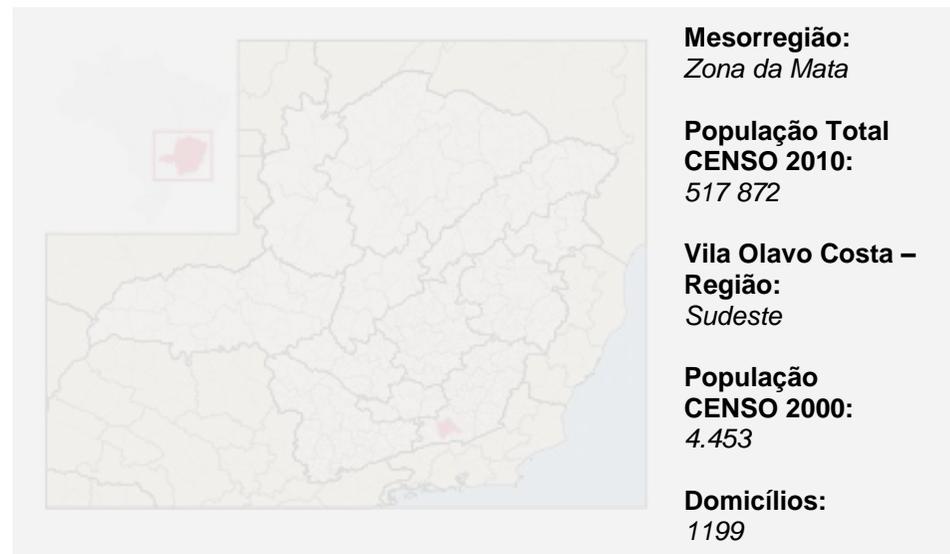
Metodologia

Índice de Pobreza Multidimensional

Juiz de Fora se localiza na região da Zona da Mata, à cerca de 283 quilômetros de Belo Horizonte. Sua população estimada é de 517.872 habitantes, segundo o Censo IBGE/2010 – é o quarto município mais populoso de Minas Gerais.

A Vila Olavo Costa é um dos bairros de Juiz de Fora, localizado na região Sudeste da cidade. Sua população é estimada em 4.453 habitantes. O Índice de Pobreza Multidimensional calculado neste bairro é de 0.048. São 10,4% dos domicílios em situação de pobreza multidimensional.

As quatro maiores privações são em: **Anos de Estudo, Mortalidade Infantil, Sanitários e Piso.**



A Cidade

Dados e história

Município	H	A	IPM (Valor)	IPM Município em Relação ao IPM Brasil
Vila Olavo Costa (Juiz de Fora)	0.123	0.0387	0.048	1.231

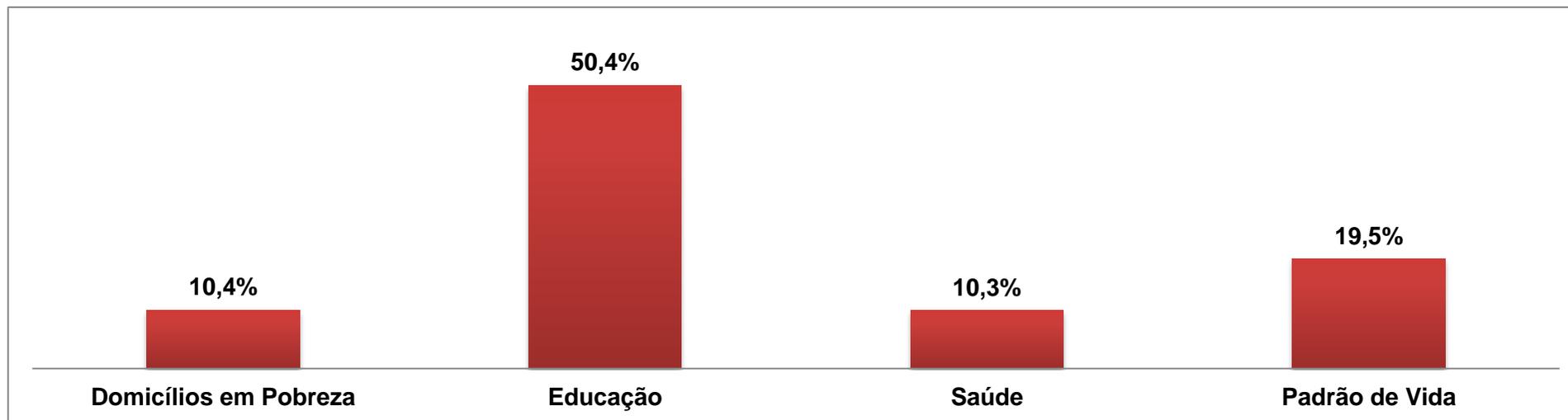
	H	A	IPM (Valor)
Brasil	0,09	0,46	0,039

Índice de Pobreza Multidimensional

Resultados

Cálculo de IPM:

- △ **IPM** = H x A (Polaridade: quanto maior mais pobre multidimensionalmente)
- △ **H**: Percentual de pessoas multidimensionalmente pobres.
- △ **A**: Média da intensidade das privações no município.

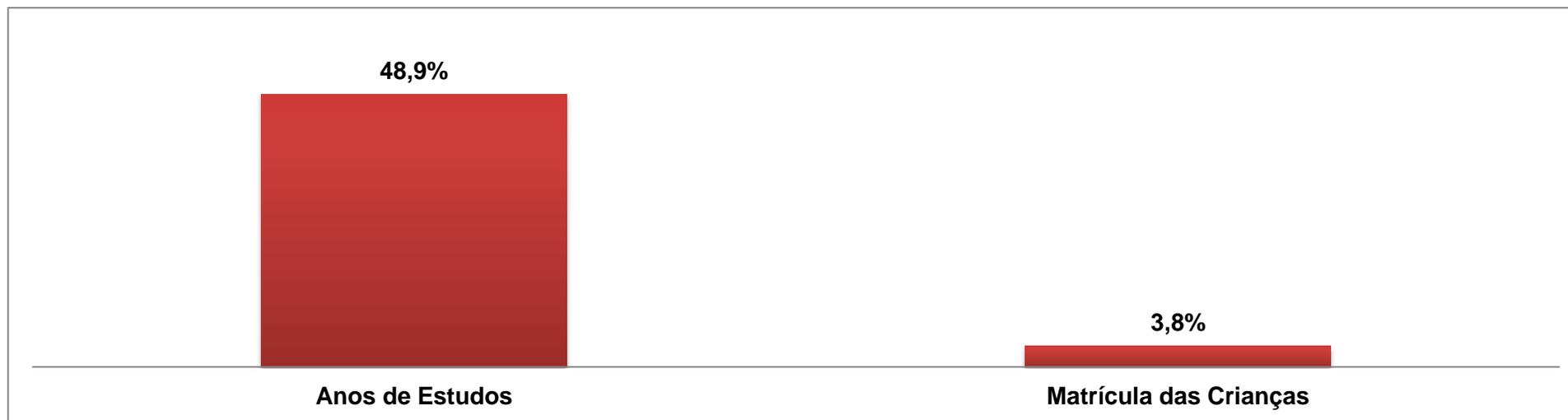


A Vila Olavo Costa (MG) possui 10,4% dos **domicílios** em situação de pobreza multidimensional, ou seja, tais domicílios alcançaram 30% ou mais de privações nos indicadores do Índice de Pobreza Multidimensional.

Os resultados do Porta a Porta neste bairro apontam que os domicílios apresentam pelo menos uma grave privação nas seguintes dimensões: 50,4% em **Educação**, 10,3% em **Saúde** e 19,5% em **Padrão de Vida**.

Pobreza

Suas Dimensões



Quanto à dimensão Educação, na Vila Olavo Costa (MG), há 48,9% de domicílios com pelo menos uma pessoa que não completou cinco anos de estudo e 3,8% de domicílios em que pelos menos uma criança, em idade escolar, não está matriculada.

Educação

Graves Privações

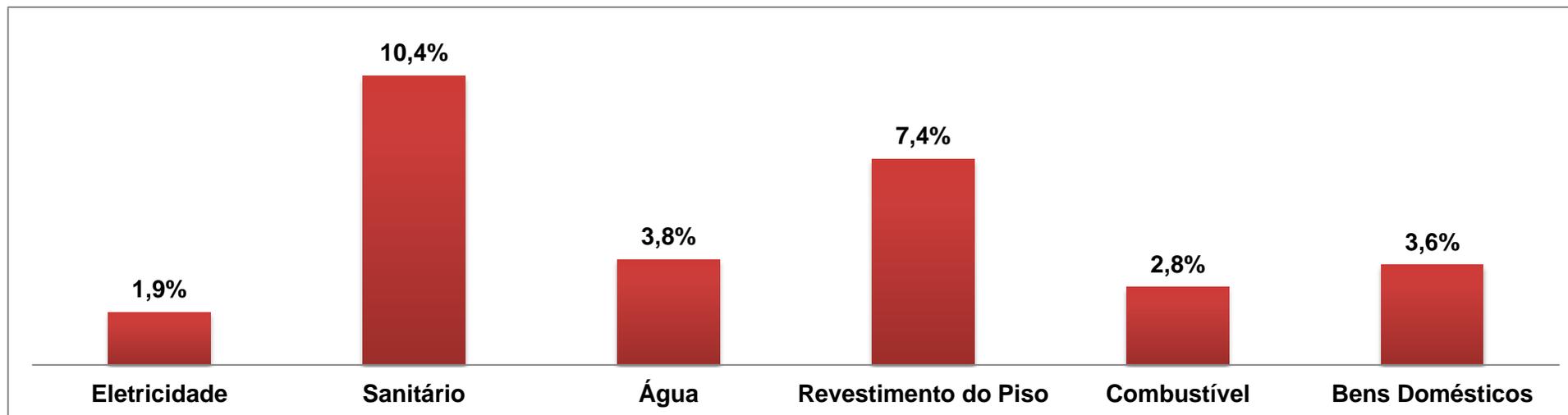


Na dimensão Saúde, em 7,5% dos domicílios visitados, pelos menos uma criança morreu por desnutrição desde a constituição da família.

Em 3,4% dos domicílios há pelos menos um adulto ou uma criança desnutrida atualmente. Lembramos que este indicador é auto declaratório.

Saúde

Graves Privações

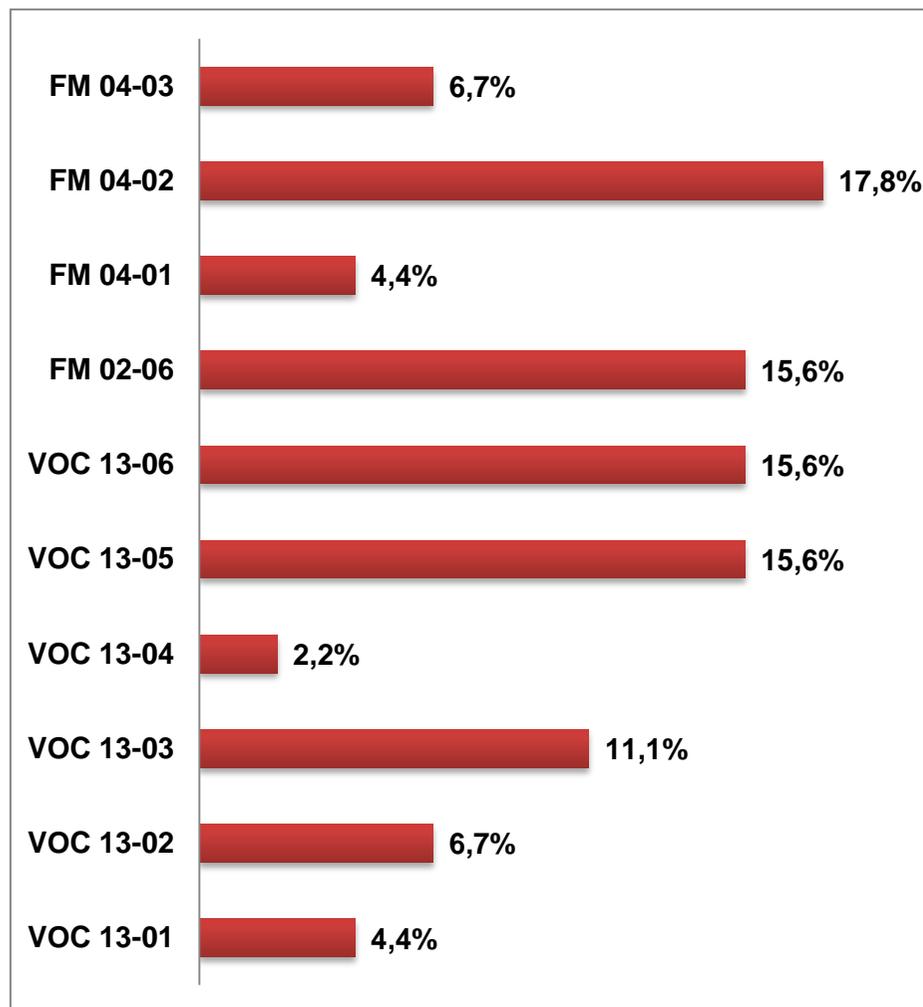


Verificamos que no bairro há privações em todos os indicadores da dimensão Padrão de Vida. No entanto, os indicadores **Sanitário** e **Pisp** estão acima dos outros seis, com resultado de 10,4%, e 7,4% respectivamente.

O Porta a Porta permite verificarmos em quais regiões a privação está concentrada. Isso poderá ser visto no gráfico seguinte.

Padrão de Vida

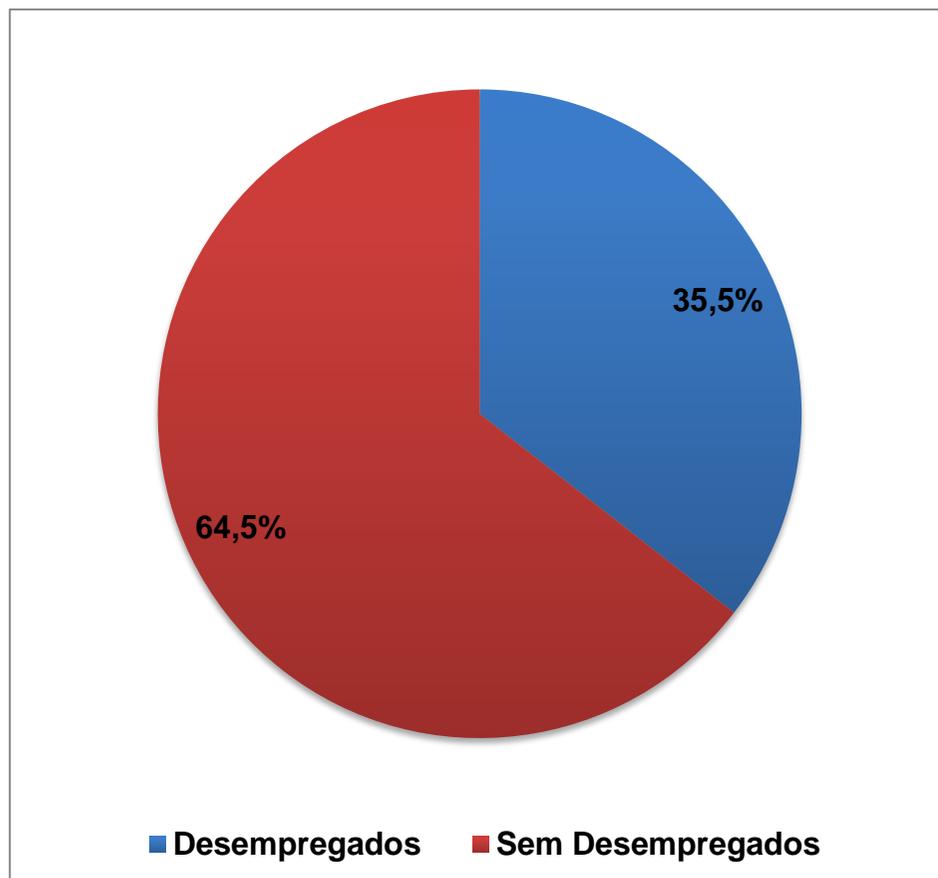
Graves Privações



O gráfico ao lado permite verificar que, dentre os domicílios que apresentam privação no indicador Água, 17,8% encontram-se na Área FM 04-02. Essa informação permite saber o quanto se deve intervir em cada região, conforme a privação identificada.

Privação em Água

O Indicador e as Regiões

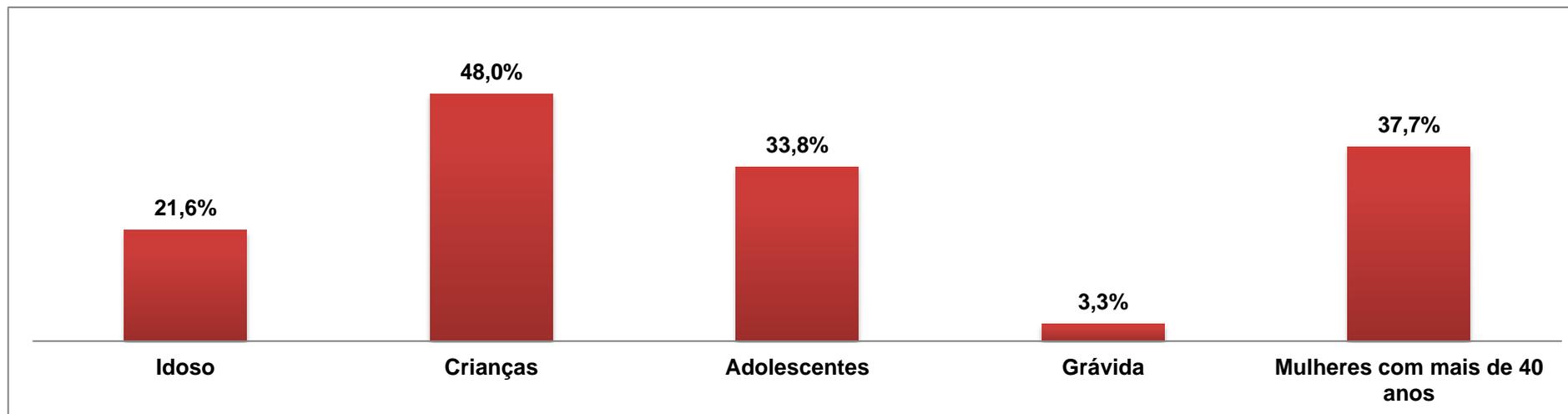


A Vila Olavo Costa (MG) apresenta 35,5% dos domicílios com pelo menos uma pessoa desempregada.

Esse dado sugere uma relação significativa entre o indicador Anos de Estudos e a situação de emprego no bairro.

Desempregados

Domicílios com Desempregados



O gráfico acima permite visualizar a constituição de pessoas no domicílio. Por exemplo, em 21,6% dos domicílios visitados, há pelo menos uma pessoa idosa.

Esse dado contribui para o desenvolvimento focado de políticas públicas. Além de permitir uma melhor leitura dos dados apresentados pelo Porta a Porta.

Os Grupos

Constituição dos Domicílios

ANEXO 3 – PLANO TRAVESSIA



Plano Travessia



Nome do Município:					Nome do Responsável:					
Dados do Município										
Número de domicílios permanentes ocupados:					Percentual de domicílios em pobreza multidimensional:					
Quantidade de domicílios com pessoas desempregadas:					Percentual de domicílios com pessoas desempregadas:					
O município deseja se tornar uma Usina do Trabalho? () Sim () Não										
Educação										
% domicílios com privação em:	Município	Quantidade	Área 8	Quantidade	Área 11	Quantidade	Área 10	Quantidade	Área 9	Quantidade
Anos de Estudo										
Matrícula das crianças										
Ações										
Educação	Descrição								Localidade	Meta

Plano Travessia



Dados do Município

Número de domicílios com grávidas:

Percentual de domicílios com grávidas:

Número de domicílios com idosos:

Percentual de domicílios com idosos:

Saúde

% domicílio com privação em:	Município	Quantidade	Área 8	Quantidade	Área 11	Quantidade	Área 10	Quantidade	Área 9	Quantidade
Mortalidade Infantil										
Nutrição infantil										
Nutrição adulta										

Ações

Saúde	Descrição	Localidade	Meta



Plano Travessia



Condições de Vida

% domicílio com privação em:	Município	Quantidade	Área 8	Quantidade	Área 11	Quantidade	Área 10	Quantidade	Área 9	Quantidade
Eletricidade										
Sanitários										
Água										
Piso										
Combustível para cozinhar										
Bens Domésticos										

Ações

	Descrição	Localidade	Meta
Eletricidade			
Água			
Sanitários			
Renda (Piso, Combustível para cozinhar e Bens domésticos)			