

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO  
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

Paloma Valério Faria

UMA ANÁLISE DO PROGRAMA PERCURSOS GERAIS: TRAJETÓRIA PARA  
AUTONOMIA SOB A ÓTICA DA INTERSETORIALIDADE

Belo Horizonte

2022

Paloma Valério Faria

UMA ANÁLISE DO PROGRAMA PERCURSOS GERAIS: TRAJETÓRIA PARA  
AUTONOMIA SOB A ÓTICA DA INTERSETORIALIDADE

Trabalho apresentado ao Curso de Graduação em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

Orientador: Carla Bronzo

Belo Horizonte  
2022

F224a Faria, Paloma Valério.  
Uma análise do programa Percursos Gerais [manuscrito] :  
Trajetória para Autonomia sob a ótica da intersectorialidade /  
Paloma Valério Faria. – 2022.

[12], 189 f. : il.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em  
Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de  
Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2022.

Orientadora: Carla Bronzo

Bibliografia: f. 182-185

1. Programa Percursos Gerais – Administração estratégica  
– Minas Gerais. 2. Programa de governo – Relações  
intersectoriais – Minas Gerais. 3. Programa de governo –  
Administração estratégica – Transversalidade – Minas Gerais.  
I. Bronzo, Carla. II. Título.

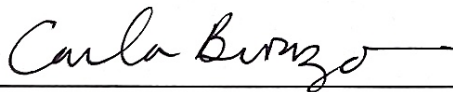
CDU 35 (815.1))

Paloma Valério Faria

UMA ANÁLISE DO PROGRAMA PERCURSOS GERAIS: TRAJETÓRIA PARA  
AUTONOMIA SOB A ÓTICA DA INTERSETORIALIDADE

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado ao Curso de Graduação  
em Administração Pública da Escola de  
Governos Professor Paulo Neves de  
Carvalho, da Fundação João Pinheiro,  
como requisito parcial para a obtenção  
do título de bacharel em Administração  
Pública.

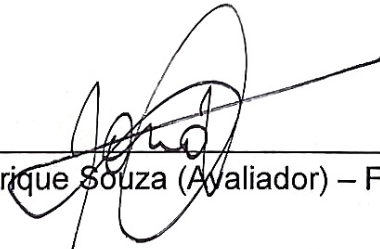
**Aprovada na Banca Examinadora**



Prof.<sup>a</sup> Carla Bronzo Ladeira (Orientadora) – Fundação João Pinheiro



Prof. Leonard Carvalho Ladeira (Avaliador) – Fundação João Pinheiro



Prof. Jonathan Henrique Souza (Avaliador) – Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, 22 de Novembro de 2022.

*Dedico este trabalho à minha mãe, Prof.ª Tânia Mara Valério, que possui um espírito curioso e me transmitiu a busca pelo conhecimento enquanto um valor. Ela me inspira a querer desvendar o mundo e a compartilhar as minhas descobertas.*

## AGRADECIMENTOS

Primeiramente, eu gostaria de agradecer a Deus, por todas as oportunidades concedidas até aqui, que me permitiram estar onde eu estou hoje.

Agradeço, também, a minha mãe, que sempre me apoiou incondicionalmente e me incentiva todos os dias a alcançar voos cada vez maiores. Graças a ela, eu aprendi a acreditar em mim mesma e a encarar a vida com coragem. Ao meu pai (in memoria), espero que ele esteja orgulhoso de onde estiver.

À minha orientadora, Prof<sup>a</sup>. Carla Bronzo, ofereço toda a minha gratidão! Sem ela, esse trabalho não teria sido possível. Obrigada por ter me incentivado, indicado os caminhos, e, principalmente, acolhido os meus processos, sempre de maneira tão singela e respeitosa.

Agradeço, também, a todos os entrevistados, que confiaram no meu trabalho e se colocaram disponíveis ao meu convite, compartilhando suas percepções de maneira tão aberta e dedicada. A contribuição de cada um foi de suma importância para as análises e os resultados deste trabalho.

Escrevo meus agradecimentos, também, à equipe da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (SEDESE) e, em especial, aos membros da Diretoria de Projetos Especiais (DPE), com quem eu tive o privilégio de conviver e de trabalhar ao longo dos últimos quase dois anos. Obrigada Jonathan, Amanda, Lavínia, Bárbara, Júlia, Ayana e Daniel, por terem me mostrado a potência do trabalho em equipe, baseado no diálogo e na confiança. Com vocês, eu cresci enormemente enquanto pessoa e profissional, e eu nunca vou me esquecer de todo o apoio, compreensão e torcida que contribuíram para que este trabalho se materializasse.

À toda equipe da Fundação João Pinheiro, obrigada por se dedicarem à promoção de um ambiente de aprendizagem saudável, estimulante e encorajador, que agrega a trajetória dos alunos enquanto Administradores Públicos. Sou muito grata pelos ensinamentos e pelas oportunidades que eu recebi ao longo dos últimos cinco anos.

Não poderia deixar de agradecer aos meus amigos, que me proporcionaram palavras de incentivo e momentos de leveza e descontração, que me trouxeram ânimo para a consecução deste trabalho. Agradeço, especialmente, as minhas amigas Letícia e a Mariana, que estiveram ao meu lado em momentos críticos

do andamento deste trabalho, me ajudando a romper barreiras importantes para concluí-lo. Obrigada, também, à Kelly, por ter me oferecido o seu ouvido atento em face às minhas dificuldades, me ajudando a suportar os momentos de ansiedade e a confiar no meu processo.

De maneira especial, sou grata ao meu namorado, Gabriel, com quem eu compartilhei mais de perto as minhas aflições. No decorrer deste trabalho, ele me acolheu nas minhas inseguranças, me tranquilizou nas minhas angústias e me fortaleceu com a sua presença. Ele esteve ao meu lado ao longo de todo o processo, compartilhando os altos e baixos, sempre com carinho e atenção.

Meu reconhecimento, também, aos meus familiares e a todos que, de alguma maneira, me apoiaram, contribuindo para que este trabalho fosse concretizado. Ao longo dos últimos meses, se tornou ainda mais evidente o quanto as nossas conquistas não são individuais, elas são compartilhadas com todos os que agregam à nossa trajetória, nos dando condições para continuar caminhando.

Por fim, sou grata, também, à Paloma do passado, por ter conseguido reconhecer os seus limites, sem se deixar abater por eles. Por ter ressignificado a importância de cada vivência, para que eu pudesse encarar a minha falibilidade enquanto contraface da minha própria potência. Espero honrá-la, me permitindo fruir diante dos acontecimentos da vida, com consciência, presença, acolhimento e autenticidade.

*Até as torres mais altas começaram do chão*  
(*Provérbio Chinês*)

## RESUMO

Nas últimas décadas, a sociedade tem se transformado, de modo que a administração pública tem sido confrontada com demandas cada vez mais multifacetadas. Isso requer o surgimento de novos modelos de gestão capazes de romper com fragmentação e a setorialização em prol do atendimento integral das necessidades dos cidadãos perante à complexidade dos problemas sociais. Nesse contexto, este trabalho se propõe a discutir as estratégias colaborativas de gestão – em especial, a intersectorialidade e a transversalidade -, enquanto alternativas para esse cenário, tendo como enfoque a transposição da teoria para a prática, sobretudo, com relação ao enfrentamento à pobreza e às vulnerabilidades sociais.

Tendo isso em vista, o objetivo deste estudo consiste em analisar como a estratégia da intersectorialidade tem sido incorporada no programa vigente de enfrentamento à pobreza e às vulnerabilidades sociais do Estado de Minas Gerais, denominado “Percurso Gera: Trajetória para Autonomia”. Em seu discurso, o programa se caracteriza enquanto uma iniciativa intersectorial, portanto, convém analisar em que medida o programa tem conseguido operacionalizar tal diretriz.

Para isso, foi escolhido como base analítica o modelo Kaleidos.red (2010), tendo como referência 18 variáveis distribuídas em cinco dimensões: objetivos, lideranças, processos, recursos e relações entre os atores. Nesse sentido, as análises de tais dimensões, com relação ao Percurso Gera, serão conduzidas com base nas informações coletadas tanto nos documentos sobre o programa, quanto nas entrevistas realizadas com os atores envolvidos.

Por fim, o resultado deste trabalho indica que o Percurso Gera possui uma intersectorialidade frágil, tendo sido compatível com apenas 2 das 18 variáveis elencadas no modelo ideal proposto por Kaleidos.red (2010). Assim, entende-se que o programa carece de aperfeiçoamentos para conseguir mobilizar adequadamente as dimensões necessárias para operacionalizar a intersectorialidade de maneira efetiva e alcançar os seus benefícios pretendidos.

**Palavras-chave:** Intersectorialidade; Transversalidade; Estratégias de Colaboração; Problemas Complexos; Pobreza; Vulnerabilidade Social; Percurso Gera: Trajetória para Autonomia.

## ABSTRACT

In recent decades, society has been transformed, so that public administration has been confronted with increasingly multifaceted demands. This requires the emergence of new management concepts, capable of reducing fragmentation and sectoralization in favor of fully meeting the needs of citizens in the face of the complexity of social problems. In this context, this work proposes to a discussion about collaborative management strategies - in particular, intersectoriality and transversality - as alternatives for this scenario, focusing on the transposition of theory into practice, above all, in relation to facing the poverty and social vulnerabilities.

The objective of this study is to analyze how the strategy of intersectoriality has been incorporated into the ongoing program to fight poverty and social vulnerabilities in the State of Minas Gerais, called "Percursos Gerais: Trajetória para Autonomia". The program is presented as an intersectoral initiative, therefore, it is important to analyze the extent to which it has managed to operationalize intersectoriality.

In order to do that, Kaleidos.red (2010) model was chosen as an analytical basis, having as reference 18 variables distributed in five dimensions: objectives, leadership, processes, resources and relationships between the actors. Therefore, the analysis of such dimensions, in relation to the Percursos Gerais, will be conducted based on the program documentation and in the interviews carried out with the key program actors.

Finally, the result of this work indicates that Percursos Gerais has a fragile intersectoriality, showing compatibility with only 2 of the 18 variables listed in the ideal model proposed by Kaleidos.red (2010). Thus, it is understood that the program needs improvements to be able to properly mobilize the necessary dimensions to effectively operationalize intersectoriality and achieve its intended benefits.

**Keywords:** Intersectoriality; Transversality; Collaboration Strategies; Wicked Problems; Poverty; Social Vulnerability; Percursos Gerais: Trajetória para Autonomia.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

- Figura 1 – Planejamento estratégicos da SEDESE (2019-2022)
- Figura 2 – Histórico de construção do programa Percursos Gerais
- Figura 3 – Representação dos estágios da “Trajetória para Autonomia”
- Figura 4 – Classificação dos projetos do programa Percursos Gerais segundo os estágios da “Trajetória para Autonomia”
- Figura 5 – Classificação dos projetos do programa Percursos Gerais segundo as trilhas da “Trajetória para Autonomia”
- Figura 6 – Representação das modalidades de classificação dos projetos do programa Percursos Gerais
- Figura 7 – Mapa dos municípios atendidos pelo programa Percursos Gerais
- Figura 8 – Divisão dos municípios atendidos pelo programa Percursos Gerais segundo as Regionais de Desenvolvimento Social
- Figura 9 – Etapas de Implementação do programa Percursos Gerais
- Figura 10 – Estrutura da Governança Central do programa Percursos Gerais
- Figura 11 – Atores da Governança Central do programa Percursos Gerais
- Figura 12 – Calendário do Ciclo de Monitoramento do programa Percursos Gerais
- Figura 13 – Fluxo de Comunicação da Governança Regional do programa Percursos Gerais
- Figura 14 – Ciclo de Implementação do programa Percursos Gerais
- Quadro 1 – Tendências de gestão do Pós-NPM
- Quadro 2 – Tipologias de estratégias colaborativas
- Quadro 3 – Variáveis de análise dos objetivos
- Quadro 4 – Variáveis de análise das lideranças
- Quadro 5 – Variáveis de análise das dinâmicas de funcionamento
- Quadro 6 – Variáveis de análise dos recursos
- Quadro 7 – Variáveis de análise dos aspectos descritivos das relações
- Quadro 8 – Variáveis de análise dos aspectos interpretativos das relações
- Quadro 9 – Fatores para um tipo ideal de projeto transversal
- Quadro 10 – Grupos de municípios participantes do Mapa Falado
- Quadro 11 – Classificação dos projetos do programa Percursos Gerais segundo as temáticas abordadas e as secretarias envolvidas
- Quadro 12 – Projetos que saíram do portfólio do programa Percursos Gerais

Quadro 13 – Projetos que atualmente compõem o portfólio do programa Percursos Gerais

Quadro 14 – Resumo da análise das variáveis com relação aos objetivos do programa Percursos Gerais

Quadro 15 – Resumo da análise das variáveis com relação às lideranças do programa Percursos Gerais

Quadro 16 – Resumo da análise das variáveis com relação às dinâmicas de funcionamento do programa Percursos Gerais

Quadro 17 – Resumo da análise das variáveis com relação aos recursos do programa Percursos Gerais

Quadro 18 – Resumo da análise das variáveis com relação às relações do programa Percursos Gerais

Quadro 19 – Fatores da transversalidade por conteúdo ideal e por conteúdo do programa Percursos Gerais

## LISTA DE SIGLAS

AEST – Assessoria Estratégia  
CADÚnico – Cadastro Único  
DCREG – Diretoria de Coordenação Regional  
DISAN – Diretoria de Segurança Alimentar e Nutricional  
DPE – Diretoria de Projetos Especiais  
DPPH – Diretoria de Promoção de Política Habitacional  
EMATER – Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural  
ICBE – Instituto Cultural Boa Esperança  
IDENE – Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais  
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano  
IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal  
IGOP – Institut de Govern i Polítiques Públiques  
INVEST MINAS – Agência de Promoção de Investimento e Comércio Exterior de Minas Gerais  
NGP – Nova Gestão Pública  
NPM – New Public Management  
ODS – Observatório de Desenvolvimento Social  
PMDI – Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado  
PPAG – Plano Plurianual de Ação Governamental  
SEAPA – Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento  
SEDE – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico  
SEDESE – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social  
SEI – Sistema Eletrônico de Informação  
SEJUSP – Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública  
SEMAD – Secretaria de Estado de Meio-Ambiente e Desenvolvimento Sustentável  
SEPLAG – Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão  
SI – Superintendência de Integração e Segurança Alimentar e Nutricional  
SUAS – Sistema Único de Assistência Social  
UAB – Universitat Autònoma de Barcelona

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>13</b>
1.1	Metodologia .....	17
<b>2</b>	<b>HISTÓRICO DOS MODELOS DE GESTÃO .....</b>	<b>20</b>
2.1	Burocracia Weberiana.....	20
2.2	Nova Gestão Pública.....	22
2.3	<b>Pós-Nova-Gestão-Pública e Estratégias de Gerenciamento Transversal .....</b>	<b>25</b>
<b>3</b>	<b>GESTÃO COLABORATIVA E INTERSETORIALIDADE .....</b>	<b>29</b>
3.1	Estratégias colaborativas de gestão: as tipologias .....	29
3.2	Intersectorialidade e seus componentes .....	35
<b>4</b>	<b>UM MODELO PARA ANÁLISE DA INTERSETORIALIDADE COMO ESTRATÉGIA COLABORATIVA .....</b>	<b>46</b>
4.1	Transversalidade e intersectorialidade .....	46
4.2	Fatores Conformadores.....	49
4.3	Fatores Tangíveis .....	52
4.4	Fatores Intangíveis.....	56
4.5	Modelo Ideal.....	58
<b>5</b>	<b>DESCRIÇÃO DO PROGRAMA .....</b>	<b>61</b>
5.1	Construção do Programa .....	61
5.2	<b>Características do Programa.....</b>	<b>69</b>
5.2.1	Estrutura do Programa .....	70
5.2.2	Público-Alvo .....	74
5.2.3	Territórios e Etapas de Implementação.....	75
5.2.4	Ciclo de Implementação .....	77
5.2.5	Áreas de Atuação e Projetos.....	81
<b>5.3</b>	<b>Governança do Programa.....</b>	<b>89</b>
5.3.1	Governança Central .....	89
5.3.2	Governança Regional.....	101
<b>6</b>	<b>ANÁLISE DO PROGRAMA .....</b>	<b>106</b>
6.1	Fatores Conformadores.....	106

6.1.1	Objetivos .....	106
6.1.2	Liderança.....	118
<b>6.2</b>	<b>Fatores Tangíveis .....</b>	<b>136</b>
6.2.1	Dinâmicas de Funcionamento e Processos .....	136
6.2.2	Recursos .....	146
<b>6.3</b>	<b>Fatores Intangíveis.....</b>	<b>154</b>
<b>6.4</b>	<b>Comparação com o Modelo Ideal .....</b>	<b>168</b>
<b>7</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>175</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>182</b>
	<b>ANEXO A – .....</b>	<b>187</b>
	<b>ANEXO B – .....</b>	<b>188</b>
	<b>ANEXO C – .....</b>	<b>191</b>
	<b>APÊNDICE A – .....</b>	<b>195</b>
	<b>APÊNDICE B – .....</b>	<b>198</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Este trabalho trata acerca das estratégias colaborativas de gestão, focando na intersetorialidade e na transversalidade como estratégias para maior integração de diferentes áreas de políticas públicas, necessária para o enfrentamento da pobreza. A pesquisa tem como base empírica o programa Percurso Gerais: Trajetória para Autonomia, formulado pelo Governo de Minas Gerais, em 2019, e que se encontra em processo de implementação.

As estratégias de colaboração têm assumido proeminência nas últimas décadas, entendidas como alternativas para a administração pública frente à complexificação da realidade e, conseqüentemente, das necessidades da população (BRONZO, 2016). Segundo Bianchi et. al. (2021), essas estratégias estão sendo abordadas pela literatura a partir de diversos termos, como ‘*collaborative governance*’, ‘*new public governance*’, ‘*police networks*’, ‘*network governance*’, ‘*cross-sector collaboration*’, ‘*public value governance*’, ‘*participatory governance*’, ‘*holistic governance*’, ‘*integrated governance*’ e ‘*interactive governance*’. Para os autores, a maior equivalência entre eles é que “*they all refer to multi-actor collaboration, usually led by a public sector organization aimed at building consensus among stakeholders on a formal set of policies designed and implemented to generate public value*”<sup>1</sup> (BIANCHI et. al., 2021, p. 1582).

De forma semelhante, Cavalcante e Lotta (2021) destacam os termos ‘*joined-up government*’, ‘*whole-of-government*’, ‘*holistic governance*’, ‘*interactive governance*’, dentro outros, para se referirem aos novos modelos de gestão que têm sido implementados pela administração pública “*(...) to address the ‘wicked problems’ that challenge the boundaries of public sector organizations, administrative levels, and policy áreas*”<sup>2</sup> (CAVALCANTE E LOTTA, 2021, p. 2). Considerando a multiplicidade de termos, os autores adotaram o conceito de ‘*boundary-crossing strategies*’ para resumi-los, em uma tentativa de contemplar as “*(...) new strategies to cross*

---

<sup>1</sup> “todos eles se referem à colaboração de múltiplos atores, geralmente liderada por uma organização do setor público com o intuito de construir consenso entre os *stakeholders* sobre um conjunto formal de políticas formuladas e implementadas para gerar valor público” (BIANCHI et. al., 2021, p. 1582, tradução nossa).

<sup>2</sup> “(...) abordar os ‘problemas malditos’ que desafiam os limites das organizações do setor público, dos níveis administrativos e das áreas das políticas (CAVALCANTE E LOTTA, 2021, p. 2, tradução nossa)

*boundaries, aiming to improve performance in different ways (...) focusing on an integrated view of policymaking*<sup>3</sup> (CAVALCANTE; LOTTA, 2021, p. 2).

Essas estratégias colaborativas são importantes para lidar com problemas complexos, tais como a pobreza ou a vulnerabilidade social. É relevante ressaltar a pobreza enquanto fenômeno multidimensional, como condição de vida que extrapola a ausência ou precariedade da renda. Tal perspectiva mais ampliada da pobreza é necessária, na medida em que a própria concepção da pobreza impacta nas estratégias de solução a serem adotadas. Conforme aponta Bronzo (2010),

(...) as concepções sobre um problema ou fenômeno social influem e muito - tanto na identificação dos pobres quanto no desenho de estratégias para o enfrentamento da pobreza. (...) Conceber a pobreza como ausência ou insuficiência de renda, em uma perspectiva unidimensional do problema, constitui a visão tradicional, que se expressa pela identificação dos pobres a partir do estabelecimento de padrões mínimos de vida que são traduzidos em um valor monetário. (...) este enfoque monetário é muito restrito para compreender e principalmente para orientar intervenções sobre a pobreza (...). (BRONZO, 2010, p. 124, 125)

Com isso, entende-se que o enfoque monetário - ou qualquer enfoque unidimensional -, não é suficiente para a construção de intervenções que contemplem a heterogeneidade das formas de privação. Assim, além da renda, a análise sobre pobreza pode considerar o acesso a serviços públicos; a qualidade das relações sociais, familiares e comunitárias; o acesso a trabalhos qualificados, entre outros aspectos (BRONZO, 2010).

Dessa forma, a concepção ampliada sobre pobreza induz a uma estratégia de gestão que seja colaborativa, na perspectiva de atuar sobre as distintas dimensões do fenômeno da pobreza. A intersectorialidade e a transversalidade, por exemplo, podem ser entendidas como expressões de formas colaborativas de gestão. Tais conexões entre formas de gestão colaborativas e a intersectorialidade e transversalidade têm sido abordadas por diversos autores, como Grau (2016) e Brugué (2010).

Grau (2016) aponta que a intersectorialidade tem sido associada ao

(...) imperativo de uma perspectiva holística de governo, seja em termos de “governo conjunto” (joined-up government) (POLLIT, 2003) ou de “governo completo” (whole-of-government approach)

---

<sup>3</sup>“(...) novas estratégias para cruzar fronteiras, visando melhorar o desempenho de diferentes maneiras (...) com foco em uma visão integrada da formulação de políticas” (CAVALCANTE; LOTTA, 2021, p. 2, tradução nossa).

(AUSTRALIAN PUBLIC SERVICE COMMISSION, 2007), muito vinculada a crescente ideia de que a maioria dos problemas que os governos enfrentam corresponde a problemas complexos (wicked problems), pois têm muitos fatores causais, objetivos de políticas em conflito e desacordos sobre as soluções apropriadas, o que exige abordagens mais interativas que as tradicionais. (GRAU, 2016, p. 38)

Ainda, Marcondes et. al. (2018) destacam a visibilidade dos arranjos de coordenação orientados pela integração de ações, como a intersetorialidade e a transversalidade, diante da necessidade de imbuir as políticas públicas de maior eficiência perante os problemas complexos vivenciados pela população.

Com isso, “observamos atualmente um apelo constante à intersetorialidade como parte central das novas políticas sociais, ao ponto de aparecer como a nova promessa em matéria de gestão para traçar objetivos de transformação social” (GRAU, 2016, p. 35).

Nesse sentido, a intersetorialidade pode ser considerada como uma estratégia de colaboração, direcionada para lidar com a complexidade dos problemas sociais, uma vez que possibilita o rompimento com a fragmentação das políticas públicas setoriais e o estabelecimento de intervenções que compreendam o atendimento às necessidades sociais de maneira articulada. (JUNQUEIRA, 2000; BRONZO, 2016; GRAU, 2016). Assim,

A perspectiva da qual partimos é que a intersetorialidade na gestão é a contraface da multidimensionalidade da pobreza; ou ainda, a intersetorialidade é uma decorrência lógica da concepção da pobreza como fenômeno multidimensional. (BRONZO, 2010 p. 127).

A partir dessa perspectiva, este trabalho se propõe a analisar o programa Percursos Gerais: Trajetória para Autonomia sob às lentes teóricas da intersetorialidade e da transversalidade. Este é o atual programa desenvolvido pela Secretaria de Desenvolvimento Social do Estado de Minas Gerais (SEDESE) para o enfrentamento da pobreza e das vulnerabilidades sociais nos municípios de menor IDH do estado.

Segundo o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), os níveis de pobreza e vulnerabilidade social são problemas históricos em Minas Gerais, sobretudo, nas regiões do Norte, Jequitinhonha e Mucuri. Tal cenário coloca em pauta a necessidade de estratégias que contribuam para o aprimoramento de políticas públicas voltadas para a superação dessa conjuntura, o que coloca a intersetorialidade em pauta. Conforme indica Grau (2005), “(...) *la intersectorialidad es un instrumento de la integralidad y por tanto, un componente insustituible de las*

*políticas y programas de reducción de la pobreza y la desigualdade*<sup>4</sup>” (GRAU, 2005, p. 48). Assim, entende-se que a intersetorialidade se tornou um aspecto relevante para a construção de políticas públicas de combate à pobreza, tendo aparecido em evidência em discussões voltadas para a concepção de programas governamentais dentro dessa temática.

Nesse contexto, o programa Percursos Gerais: Trajetória para Autonomia foi idealizado sob a premissa da intersetorialidade, o que demonstra a intenção do governo de Minas Gerais em se adequar ao que as últimas experiências e a literatura vêm apontando como um modelo de gestão apropriado para o manejo de problemas complexos, tendo em vista as limitações das políticas públicas desenvolvidas por meio de uma gestão fragmentada e setorializada. (VEIGA; BRONZO, 2014; GRAU, 2016).

Entretanto, segundo Grau (2016), ainda são poucos os aprofundamentos na literatura sobre a intersetorialidade, a qual, na maioria dos casos, é abordada de maneira ampla, sem ser observada a partir de critérios objetivos. Essa ausência de concretude interfere nos desdobramentos práticos do conceito, de modo que *“La intersectorialidad es uno de los temas más mentados en la gestión pública, pero a la vez uno de los menos realizados*<sup>5</sup>” (GRAU, 2005, p. 1).

Dessa forma, este estudo tem como objetivo compreender como o Programa Percursos Gerais: Trajetória para Autonomia tem incorporado a intersetorialidade, identificando em que direção os esforços têm sido feitos para operacionalizar essa diretriz de gestão colaborativa. A operacionalização da intersetorialidade é importante para que os benefícios almejados sejam, de fato, materializados. Assim, buscou-se identificar como a intersetorialidade tem sido construída, considerando os parâmetros escolhidos para a análise do objeto de estudo.

Nesse sentido, este trabalho pretende contribuir com os estudos acadêmicos sobre a intersetorialidade e o aprimoramento das políticas públicas de combate à pobreza e às vulnerabilidades sociais a partir da análise do programa Percursos Gerais: Trajetória para Autonomia, de modo a apresentar como a

---

<sup>4</sup> “(...) a intersetorialidade é um instrumento da integralidade e, portanto, um componente insubstituível das políticas e programas de redução da pobreza e da desigualdade.” (GRAU, 2005, p. 48, tradução nossa)

<sup>5</sup> “A intersetorialidade é um dos temas mais pensados na gestão pública, mas, muitas vezes, um dos menos realizados ((GRAU, 2005, p. 1, tradução nossa).

intersetorialidade foi inserida na formulação e na implementação do programa, identificando como foi sua operacionalização ao longo da política pública.

O trabalho, portanto, se orienta a partir da seguinte pergunta: como a diretriz da intersetorialidade é incorporada no programa Percursos Gerais: Trajetória para Autonomia, desde o desenho até a implementação?

Para isso, o primeiro capítulo aborda o histórico dos três paradigmas de gestão adotados pela administração pública ao longo do tempo: burocracia weberiana; nova gestão pública e pós-nova-gestão-pública, demonstrando, também, o impacto das mudanças dos contextos sociais com relação às demandas organizativas do Estado, culminando na necessidade de abordagens mais colaborativas. O segundo capítulo discute os conceitos de intersetorialidade e transversalidade, de modo a compreender suas dimensões teóricas e seus desdobramentos em dimensões de análise. O terceiro, apresenta o modelo utilizado por Kaleidos.red (2010), o qual observa os objetivos, as lideranças, os processos, os recursos e as relações em torno de projetos transversais.

O quarto capítulo, por sua vez, discorre sobre a construção do programa e a suas principais características, de modo a subsidiar o conhecimento prévio necessário para a leitura das análises. O quinto capítulo, então, expõe as ponderações deste trabalho com relação ao posicionamento do Percursos Gerais perante as variáveis de análise do modelo Kaleidos.red (2010), tendo em vista as entrevistas e os documentos internos sobre o programa. Por fim, o sexto capítulo alude às considerações finais, trazendo um resumo sobre o que foi tratado no trabalho, dentre outras recomendações.

## **1.1 Metodologia**

A metodologia utilizada neste trabalho é basicamente de natureza qualitativa. Primeiramente, uma revisão bibliográfica sobre o tema da intersetorialidade e das estratégias de gestão colaborativas foi conduzida a fim de orientar a discussão. Após esse esforço teórico, iniciou-se a coleta de dados para subsidiar a análise do objeto de estudo, em uma perspectiva mais empírica. Para isso, os documentos internos que orientam o funcionamento do Percursos Gerais foram coletados junto à equipe responsável pela coordenação do programa e, também, realizou-se entrevistas semiestruturadas com técnicos e gestores das diversas

políticas que compõem o Percursos Gerais, para investigar a percepção dos atores com relação aos aspectos a serem observados com base nas variáveis elencadas.

Nesse sentido, a pesquisa entrevistou 17 atores, dentre os quais 5 estão - ou estiveram -, envolvidos com a gestão do programa, tendo representantes do alto, médio e baixo escalão dentro da SEDESE. Os outros 12 são os representantes técnicos dos projetos que compõem o programa, os quais são denominados de Pontos Focais. Apenas o projeto Carteira do Artesão não participou da entrevista, pois o representante estava indisponível, de licença.

Ainda, é importante ressaltar que os Pontos Focais foram escolhidos para serem entrevistados pela proximidade deles com o cotidiano do projeto e com a gestão do programa, conforme será demonstrado na discussão sobre a governança do programa (ver seção 5.3). Além disso, entendemos, também, que um aspecto significativo da intersectorialidade é que os preceitos sejam difundidos entre todos os atores envolvidos, não apenas entre os atores políticos. Então, os Pontos Focais conseguem demonstrar o quanto a articulação está perpassando pelos níveis hierárquicos e quais são as informações que, de fato, estão chegando para as posições mais operacionais. No mais, a ausência de entrevistados do alto escalão dos projetos é um fator que traz limitações às análises, mas foi preciso estabelecer um recorte que pudesse viabilizar a realização das entrevistas dentro do tempo hábil para a pesquisa, e a escolha perpassou pelos elementos apresentados acima.

É interessante notar, também, que as entrevistas são fundamentais para a consecução dos objetivos deste trabalho, não apenas por se configurarem como uma fonte de informação, mas pelo caráter relacional da intersectorialidade, a qual faz com que as variáveis a serem analisadas possuam um enfoque na percepção dos atores. Isso significa que, mais do que reconhecer os aspectos factuais com relação ao programa, é necessário entender como os atores envolvidos os compreendem, ou seja, as dimensões que regem o programa não podem apenas existir *per si*, elas devem ser difundidas e apropriadas pelos atores, para surtirem os seus efeitos. É preciso que haja alinhamentos que balizem as relações e os comprometimentos dentro da lógica intersectorial.

Ademais, além da análise de dados secundários e das entrevistas, a autora deste trabalho atuou durante quase dois anos, entre 2021 e 2022, como estagiária na Diretoria de Projetos Especiais (DPE), equipe responsável pela coordenação do programa Percursos Gerais: Trajetória para Autonomia. Esta experiência possibilitou

um contato mais próximo com o objeto de estudo, de modo que a autora teve a oportunidade de observar e de participar diretamente do cotidiano do programa. Isso facilitou uma compreensão mais abrangente das dinâmicas, bem como contribuiu para a caracterização do Percursos Gerais e para a condução das análises dos materiais coletados.

Por fim, as variáveis elencadas para orientar a análise estão descritas no capítulo 4, tendo como base o modelo Kaleidos.red (2010).

## **2 HISTÓRICO DOS MODELOS DE GESTÃO**

Este capítulo irá abordar o histórico dos modelos de gestão adotados pela administração pública ao longo do tempo, sendo eles a Burocracia Weberiana, a Nova Gestão Pública (NGP) e os movimentos pós-NGP mais recentes. Serão apresentadas as principais características, com destaque para o impacto de cada um com relação à fragmentação do Estado e ao desenvolvimento – ou não -, das capacidades relacionais entre os atores dentro da burocracia. É importante destacar que os paradigmas são condicionados pelo contexto social em torno da administração pública. Nesse sentido, serão apresentadas, também, as modificações vivenciadas pela sociedade que impulsionaram as alterações na forma de organização do Estado, em uma tentativa de se adequar às novas demandas sociais. Tal discussão é importante para contextualizar a emergência de estratégias de gestão colaborativa, alinhadas com modelos de gestão que apontam para além dos princípios da Nova Gestão Pública.

### **2.1 Burocracia Weberiana**

Após a revolução industrial, a complexificação das organizações impeliu o surgimento de uma nova dinâmica de gestão capaz de responder à transformação das demandas administrativas. Nesse contexto, a burocracia despontou como uma estrutura racional de coordenação, com a finalidade de promover maior previsibilidade e eficiência às organizações, por meio de um modelo assentado em normas e regras, no qual as chefias, os processos e as atribuições são bem definidos. Assim, a execução das atividades passa a ser pautada pela objetividade e racionalidade, por meio de um sistema hierárquico, com divisão do trabalho, fragmentação de tarefas e valorização da figura do especialista (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011; MALISKA, 2006; MINTZBERG, 2011; RODRIGUES, 2009).

Com isso, o setor público absorveu a burocracia weberiana como forma de modernização da administração pública e superação do patrimonialismo, a partir da racionalidade e impessoalidade, tendo em vista a maximização da eficiência e a garantia da igualdade na relação com os cidadãos (BRUGUÉ, 2010; CAMPELO, 2010). Tal conjectura consolidou as relações hierárquicas na estrutura governamental, além da formalização dos procedimentos e a compartimentalização das atividades em setores especializados (RODRIGUES, 2009), restringindo paradigmaticamente os

espaços de compartilhamento do processo de tomada de decisões e as possibilidades de atuação conjunta entre as áreas, uma vez que nesse sistema cada um possui suas responsabilidades e se isola uns dos outros (BRUGUÉ, 2010).

Ainda que o modelo burocrático tenha representado inúmeros avanços operacionais na consecução das atividades das organizações, Merton (1973) aponta lacunas em seu funcionamento, as quais vão de encontro ao objetivo principal weberiano de máxima eficiência. Segundo Sandim (2012), as disfunções são uma espécie de efeito colateral dos princípios burocráticos, ou seja, uma manifestação perniciosa da burocracia, a qual incorre em processos improdutos e ineficazes.

Nesse sentido, uma das principais consequências da anormalidade da burocracia é a inflexibilidade, a qual pode ser desdobrada no apego às normas - as regras se tornam um fim em si mesmas -, no excesso de formalismo, na superconformidade das rotinas e dos procedimentos, na resistência às mudanças. Tal cenário demonstra a rigidez do modelo e a dificuldade de adaptabilidade aos imprevistos. Assim, Brugué (2010) discorre que a burocracia condiz com contextos previsíveis e estáveis, mas não se adequa às exigências complexas da realidade, em que se predomina a incerteza e a volatilidade. Ademais, a inflexibilidade, somada à impessoalidade, suscita conflitos com os cidadãos, uma vez que o comportamento enquadrado do funcionalismo público não é capaz de satisfazer a diversidade de demandas apresentadas pelo público.

Além disso, ao passo em que a divisão do trabalho pode promover a eficiência, o excesso de fragmentação pode dificultar “o processo de coordenação das atividades, com o surgimento de extratos organizacionais superpostos com escassa comunicação e cooperação entre si” (SANDIM, 2012, p. 22). Nessa dinâmica, os indivíduos são encerrados em seus departamentos, e se preocupam apenas com as suas tarefas, o que ocasiona um isolamento prejudicial, que é mascarado pela sensação de segurança e de previsibilidade.

Todavia, ainda que o advento da burocracia weberiana tenha estabelecido a setorialização da administração pública, o movimento posterior consolidou a fragmentação organizacional a partir da excessiva descentralização, e da insuficiência de mecanismos para a articulação dos órgãos e dos setores (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011; CARDOSO JR., 2015; CAVALCANTI; LOTTA, 2021).

## 2.2 Nova Gestão Pública

Em face à acentuação das disfunções do modelo burocrático, o desempenho da administração pública passou a ser associado a “elementos pejorativos, ligados à ineficiência, lentidão e excesso de procedimentos para a execução das ações” (SANDIM, 2012, p. 23).

A submissão do Estado às pressões da globalização estabeleceu múltiplos impasses à administração pública, uma vez que o cenário escancarou crises de governabilidade relacionadas à ineficiência governamental para atender às demandas da população (ABRUCIO, 1997; GOMÁ, 2004; GOMES, 2009).

Para Behn (1998),

[...] 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 *apud* SANDIM, 2012, p. 26).

Assim, o esgotamento do modelo burocrático e, conseqüentemente, o enfraquecimento do poder estatal, evidenciou a necessidade de “legitimação da burocracia perante as demandas da cidadania” (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 5). Nesse sentido, a urgência por um paradigma de gestão mais flexível culminou no surgimento do *New Public Management* (NPM), em uma tentativa de tornar a administração pública mais assertiva e ágil, em conformidade com o dinamismo oriundo de uma nova era.

Segundo Gomá (2004), com as mudanças tecnológicas das últimas décadas, os fundamentos econômicos e sociais provenientes da sociedade industrial começaram a sofrer transformações intensas, de modo a engendrar uma nova lógica cultural. Assim, a narrativa relativamente estável e previsível foi substituída pela fluidez e pluralidade da modernidade hodierna (BRUGUÉ; GOMÁ, 2007), a qual possui como uma de suas dimensões o vetor da subjetivação, compreendido como

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. (GOMÁ, 2004, p. 15)

Assim, a partir da década de 1970, surge o movimento de reformas gerenciais despertado pelo *New Public Management* (NPM), com o objetivo de

otimizar o funcionamento do setor público, sob a perspectiva de redução do tamanho do estado. Nesse sentido, tendo em vista a notoriedade do discurso de excelência do setor privado, as práticas gerenciais do setor público se submetem ao arquétipo empresarial no intuito de aperfeiçoar a prestação dos serviços públicos e gerar melhores resultados. Essa aproximação com o universo das organizações privadas dá início à mercantilização do Estado, que origina um extenso processo de privatizações e terceirizações, ancorado na crença de eficiência das diretrizes de performance e competitividade da iniciativa privada. (CAVALCANTE, 2017).

Pode-se dizer, portanto, que o fenômeno do NPM se estrutura por meio de dois eixos, sendo um teórico e político e o outro prático e gerencial (KETTL, 2005; POLLITT E BOUCKAERT, 2011). Assim, a dimensão subjetiva “propaga a melhoria dos serviços públicos via importação de conceitos, técnicas e princípios da iniciativa privada” (CAVALCANTE, 2017, p. 15), conduzida pela noção de redução do escopo do governo em relação às suas funções, assentado na premissa do “estado mínimo”; enquanto o âmbito técnico elenca um conjunto específico de práticas voltadas para a eficiência da gestão, com mecanismos típicos de mercado. Esse viés instrumental enfatiza a mensuração de desempenho através de indicadores, de modo que o gerencialismo se direciona para os resultados (*results-driven*), em contraponto com o modelo tradicional que evidenciava o processo (*process-driven*) (CAVALCANTE, 2017).

Ademais, vale ressaltar que esse movimento não foi homogêneo, e apresentou nuances no decorrer dos processos reformistas a depender do momento - e, também, do governo -, em que as alterações foram conduzidas. De modo geral, existe uma evolução da concepção acerca da eficiência ao longo dos anos, na medida em que o termo não mais se encerra na perspectiva da redução dos custos (fazer mais com menos), mas se amplia para as dimensões de qualidade e *accountability*. Inicialmente, a preocupação da nova gestão pública reside na redução e otimização dos gastos públicos, na qual a provisão dos serviços públicos deveria ser realizada com custos mais eficientes possíveis. Com o tempo, esse entendimento é complementado com os esforços voltados para a qualidade dos serviços públicos, tendo como enfoque a satisfação dos cidadãos/cliente, por meio de um poder público mais ágil, competitivo e enxuto. Esse incremento da efetividade, mais tarde, é acompanhado pelo maior empoderamento do cidadão via fortalecimento do *accountability* e da transparência (CAVALCANTE, 2017).

Dessa forma, em resumo,

o objetivo principal do NPM de promover um governo mais flexível e eficiente, como também responsivo à sociedade intensificou o uso de ferramentas de gestão de desempenho, tanto em processos de avaliação e monitoramento das políticas quanto no gerenciamento dos recursos humanos. Ademais, é evidente a tendência de enxugamento das responsabilidades e funções estatais, seja na transferência para os governos regionais ou locais como para novas formas de terceirização dos serviços públicos (...) (CAVALCANTE, 2017, p. 17 e 18).

Com isso, em relação ao enxugamento das responsabilidades estatais, em certa medida, a nova gestão pública representou uma tentativa de resolução da crise pela setorização, na medida em que a fragmentação do Estado seria capaz de promover maior eficiência, pois cada parcela conseguiria processar um “tratamento cabível a cada segmento” (BENEDICTO; PEREIRA; RIBEIRO, 2013, p. 8) segundo as suas atribuições, sendo capaz de atender às demandas do cidadão com menor custo e mais qualidade.

Nesse sentido, Bresser-Pereira (1996) aponta a descentralização característica do modelo desmembrada em duas faces, “descentralização do ponto de vista político, transferindo recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais” e “descentralização administrativa, através da delegação de autoridade para os administradores públicos transformados em gerentes crescentemente autônomos” (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 6).

Além disso, Cavalcante (2017) salienta a abordagem da descentralização na esfera de “compartilhamento de responsabilidades para o setor privado e o terceiro setor, normalmente via instrumentos contratuais de gestão” (CAVALCANTE, 2017, p. 16), bem como a descentralização entre os níveis de governo - referida por Bresser-Pereira (1996) como “descentralização política” -, em que os “governos locais passaram a ampliar seu escopo de atuação com maior autonomia em diferentes áreas de políticas públicas” (CAVALCANTE, 2017, p. 16).

Dessa forma, a descentralização pode ser considerada um conceito-chave para a compreensão da nova gestão pública (CAVALCANTE, 2017). Entretanto, tal mecanismo, somado aos inúmeros instrumentos, ocasionou a complexidade organizacional, o que acarretou o obscurecimento das responsabilidades gerenciais, e a conseqüente perda da capacidade estatal para o enfrentamento dos problemas sociais (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011).

Nesse contexto, Cardoso Jr. (2015), destaca o planejamento estratégico como ferramenta capaz de “superar a situação fragmentada e competitiva que hoje se observa dentro dos governos, permitindo uma convivência organicamente articulada e cooperativa (...)” (CARDOSO JR., 2015, p. 18). Entretanto, ainda que o planejamento estratégico seja alçado como produtor de coordenação das ações estatais (GOMES, 2009), Cavalcanti e Lotta (2021) evidenciam que “o processo de desagregação [incentivado pela nova gestão pública] trouxe barreiras e efeitos negativos para a administração pública no que tange à coordenação de políticas públicas, especialmente aquelas que são transversais” (CAVALCANTI; LOTTA, 2021, p. 3, tradução nossa), demonstrando a insuficiência dos instrumentos isolados de coordenação em prol da integração dos programas governamentais (GRAU, 2016).

### **2.3 Pós-Nova-Gestão-Pública e Estratégias de Gerenciamento Transversal**

A modernização instrumental difundida pelo *New Public Management* não foi suficiente para munir a administração pública de capacidades substantivas para a construção de soluções integrais para os problemas dos cidadãos, de modo que os avanços proporcionados por suas diretrizes encontraram limites frente ao cenário complexo da realidade. Na medida em que suas concepções não conseguiram proporcionar uma forma mais abrangente de consideração das intervenções governamentais, o gerencialismo acabou por se encontrar estagnado em um patamar de superficialidade diante das demandas concretas enfrentadas pela administração pública, e, portanto, se estabeleceu como uma forma atualizada de se fazer mais do mesmo, sem conseguir superar o infortúnio do modelo burocrático compreendido como uma gestão com um fim em si mesma (CAVALCANTE, 2017; BRUGUÉ, 2010).

Com isso, diante da limitação do paradigma gerencialista, “as novas tendências pós-NPM não significam que as características do NPM estão desaparecendo” (CAVALCANTE, 2017, p. 23). As perspectivas estão se direcionando para uma versão híbrida de gestão, com uma agregação dos modelos condicionada por uma visão de gradualismo e continuidade, a qual substitui a noção de superação e ruptura intencionada anteriormente. Assim, os grandes esforços reformistas estão sendo convertidos em melhorias pequenas e constantes, de modo a evitar os altos custos transacionais de alteração dos paradigmas; movimento que, muitas vezes, era pautado mais sob um viés ideológico do que, de fato, resolutivo. (CAVALCANTE, 2017; BRUGUÉ, 2010).

Ainda assim, “é consensual que ocorreram mudanças significativas na forma como o setor público vem funcionando nas últimas décadas, que diferem muito dos princípios e das diretrizes de gestão propagados no fim dos anos 1970 e começo da década de 1980” (CAVALCANTE, 2017, p. 26). Tais inclinações foram agrupadas e sistematizadas no quadro abaixo:

Quadro 1 - Tendências de gestão do Pós-NPM

Princípios e diretrizes	Significados
Colaboração e parcerias	Processos colaborativos e de parcerias de formas variadas – dentro do setor público, com a iniciativa privada e terceiro setor.
Redes	Atuação em redes na provisão de serviços públicos (formulação, implementação e controle).
Visão integrada e holística da gestão pública	Premissa de serviços públicos integrados e perspectiva da administração como um todo – coesa e coerente (não fragmentada ou competitiva) – ideia de <i>joined-up government</i> e <i>whole of government</i> .
<i>Accountability</i> e responsividade	Processos de ampliação da prestação de contas e capacidade de respostas da administração pública à sociedade.
Participação e engajamento	Ampliação de canais de participação social no <i>policymaking</i> e fomento ao envolvimento da sociedade na gestão pública como valor e fonte de legitimidade.
Liderança	Importância do papel do líder (político, administrativo ou cidadão) na gestão pública, sobretudo, em processos empreendedores.
Coordenação e controle	Fortalecimento das capacidades de coordenação e controle da administração como forma de gerar coerência e coesão na prestação de serviços públicos.
<i>E-government</i> e tecnologia de informação e comunicação (TIC)	Incorporação frequente do uso de tecnologias da informação para aumentar a transparência do setor público, bem como acesso e envolvimento do cidadão com a administração pública.
Fortalecimento da burocracia pública	Profissionalização e valorização do quadro funcional do Estado com vistas a torná-lo mais eficiente, interdisciplinar e responsivo à sociedade.

Fonte: Cavalcante (2017, p. 27)

Com base no quadro acima, vale destacar os seguintes princípios e diretrizes de uma abordagem pós NPM: “colaborações e parcerias”, “redes”, “visão

integrada e holística da gestão pública” e “coordenação e controle”. Esse conjunto de preceitos são depreendidos da necessidade de sinergia entre as ações governamentais, desenvolvida a partir da colaboração entre as pessoas e setores, a qual é identificada como dinâmica essencial para o funcionamento de uma organização. Este pilar, por sua vez, foi negligenciado pelos moldes empresariais da nova gestão pública, a qual priorizou o espírito de competitividade em detrimento aos incentivos de cooperação voltados para a estruturação de espaços de diálogo e trabalho em conjunto (BRUGUÉ, 2010).

Assim, as tendências elencadas acima demonstram a disposição inovadora do campo das políticas públicas, e o esforço em construir métodos que possam viabilizar uma visão integral dos problemas e das soluções, com o intuito de realmente atender às demandas da população por meio da legitimação da atuação estatal via coordenação efetiva e articulação dos atores. Dessa forma, espera-se que as novas propostas - vivenciadas atualmente no período pós-NPM -, sejam capazes de superar a orientação de desagregação e concorrência do NPM, em prol de uma visão holística e integrada, pautada pela colaboração (CAVALCANTE, 2017).

Sob essa perspectiva, o surgimento de uma terceira geração de reformas tem como objetivo superar a excessiva fragmentação organizacional advinda do movimento gerencialista, focando em soluções mais centradas no estado, reconhecendo a combinação de mecanismos de governança e, sobretudo, a complexidade institucional em que o setor público está inserido, não só tendo em vista as suas próprias dinâmicas, mas, também, a realidade que se pretende enfrentar. Dessa forma, em última instância, se pretende alcançar maior consistência e coerência no contexto das decisões e das iniciativas governamentais, tendo em vista uma melhor coordenação entre os agentes e os setores, além de demais envolvidos (CAVALCANTE; LOTTA, 2021).

Sendo assim, os arranjos intersetoriais estão ganhando espaço na administração pública nas últimas décadas (MARCONDES et. al., 2018), se projetando como um modelo de gestão que possui a integralidade das políticas públicas como cerne, operacionalizada por estratégias que envolvem a geração de maior capacidade de colaboração entre os setores (GRAU, 2016).

O próximo capítulo aprofunda a discussão conceitual sobre tais arranjos intersetoriais e/ou transversais, como derivados dessa perspectiva deliberativa

(BRUGUÈ, 2010) que orienta os modelos de gestão para além das estratégias e princípios do NPM.

### **3 GESTÃO COLABORATIVA E INTERSETORIALIDADE**

A perspectiva da intersectorialidade articula-se com a discussão feita no capítulo anterior acerca da necessidade de modelos de gestão que sejam capazes de responder de forma mais efetiva às demandas sociais complexas e interrelacionadas.

Segundo Marcondes et. al. (2018, p.22) “O reconhecimento da complexidade de problemas sociais tem levado à criação de novos arranjos de gestão que viabilizem a integração de políticas públicas”. Nesse contexto, a estratégia denominada “intersectorialidade” tem se sobressaído enquanto alternativa para a construção de políticas públicas capazes de promover soluções mais adequadas para as necessidades multifacetadas dos cidadãos, o que despertou um crescente interesse sobre essa temática, tanto no âmbito governamental, quanto acadêmico (AKERMAN et. al, 2014; GRAU, 2016; INOJOSA, 1998, 2001; MARCONDES et. al., 2018).

Entretanto, apesar do “apelo constante à intersectorialidade como parte central das novas políticas sociais” (GRAU, 2016, p. 35), o conceito de intersectorialidade não está consolidado, seja nas narrativas governamentais, seja na literatura, o que implica a coexistência de diversas interpretações sobre o tema. (MARCONDES et. al., 2018).

No mais, vale salientar, de antemão, que o capítulo irá abordar dois pontos: primeiro, discute-se distintas formas de gestão que buscam enfrentar a fragmentação e a descoordenação das ações, apresentando o debate sobre estratégias de gestão colaborativas. No segundo ponto, o foco reside na conceituação de intersectorialidade, identificando os pressupostos que permitem identificá-la como um modelo de gestão, afinado com as diretrizes de uma abordagem pós NPM e como uma expressão de estratégias colaborativas de gestão.

#### **3.1 Estratégias colaborativas de gestão: as tipologias**

Grau (2016) identificou a existência de várias tipologias de colaboração, o que demonstra o esforço de diversos autores em criar modelos de análises que possam ser utilizados para orientar estudos sobre iniciativas de integração. Em resumo, a autora destaca quatro modelos de colaboração, desenvolvidas por Horwath e Morrison (2007), Sandfort e Brinton (2008), Corbett e Noyes (2008) e Winkworth e White (2011). De modo geral, esses estudos adotam a intensidade das conexões

como critério principal para elencar suas tipologias de colaboração. Também Keast et. al. (2012) se utilizam desse elemento para a construção de sua tipologia de formas de cooperação. Isso permite que as categorias sejam posicionadas em uma escala, de modo que cada uma possa indicar um nível maior ou menor de integração, de acordo com a sua localização no gradiente.

Além disso, essas tipologias encontradas são majoritariamente compostas por “palavras aliadas iniciadas com C” (LAWSON, 2002 *apud* KEAST et. al., 2012), conforme pode ser observado no quadro abaixo:

Quadro 2 - Tipologias de estratégias colaborativas

<b>Winkworth e White (2011)</b>	<b>Horwath e Morrison (2007)</b>	<b>Sandfort e Brinton (2008)</b>	<b>Corbett e Noyes (2008)</b>	<b>Keast et. al. (2012)</b>
Trabalho em rede (Networking)	Comunicação	Cooperação	Comunicação	Cooperação
Coordenação	Cooperação	Coordenação	Cooperação	Coordenação
Integração	Coordenação	Colaboração	Coordenação	Colaboração
-	Coalizão	Integração de serviços	Colaboração	
-	Integração	-	Convergência	
-	-	-	Consolidação	

Fonte: Elaboração própria com base em Keast et. al (2012) e Grau (2016).

Vale ressaltar que, além do repertório apresentado por Grau (2016), o quadro expõe, também, a tipologia examinada por Keast et. al. (2012), devido à sua pertinência com relação à temática.

Ademais, o compilado reunido no quadro acima corrobora com o apontamento de que, ultimamente, um número crescente de estudiosos passou a considerar os termos usados para caracterizar os processos de integração como analiticamente distintos – embora relacionados. Contudo, o esforço em torno da apreensão de tais conceituações ainda é relativamente recente, o que demonstra a necessidade de maior aprofundamento sobre esse tema para uma compreensão mais apurada sobre os elementos que compõem cada um dos termos, de modo a diferenciá-los adequadamente (KEAST et. al., 2012).

Considerando essas nuances, o estudo de Keast et. al. (2012) procura contribuir com essa discussão. Os autores se propõem a discriminar determinados conceitos envolvidos nas relações de integração, de modo a escrutinar especificidades que possam ser utilizadas para aprimorar o desenvolvimento de políticas públicas. Para tal, eles se concentram nos termos cooperação, coordenação e colaboração, por causa do destaque que esse conjunto assume no cenário de serviços sociais.

Assim, o problema considerado no artigo de Keast et. al. (2012)

(...) aborda a questão de que os termos integração, cooperação, coordenação e colaboração parecem ser usados indistintamente, ignorando as características extremamente sutis de cada um desses conceitos – e essa situação resulta na dificuldade em conseguir os resultados necessários do governo com o tipo de abordagem de integração adotada. Essa circunstância aponta para uma questão de incompatibilidade de “meios e fins”. (KEAST et. al, 2012, p. 317 e 318)

Dessa forma, a diferenciação entre as possíveis experiências de trabalho em conjunto demonstra ser significativa para a construção de políticas públicas, uma vez que as singularidades de cada termo - ainda que sutis -, ao serem consideradas, podem subsidiar a escolha de mecanismos mais compatíveis aos objetivos de cada iniciativa. Nesse sentido, Grau (2016) afirma que

A distinção entre diferentes tipos de colaboração é consistente com a ideia emergente na literatura de que as estratégias de colaboração precisam estar alinhadas aos propósitos específicos que se queira alcançar. Isso significa que podem existir diferentes níveis de relação entre os setores do governo, de acordo com os propósitos das políticas sociais. (GRAU, 2016, p. 42, grifo nosso).

Keast et. al. (2012) reconhecem a existência de uma variedade de mecanismos de integração, os quais podem ser distribuídos em um espectro, a depender do grau de intensidade e de formalidade estabelecido nas relações entre os atores. Os autores consideram que todas as estratégias de integração possuem mérito e utilidade, “trata-se de saber quais ferramentas usar, e em qual momento” (KEAST et. al, 2012, p. 327). Com isso, os autores sugerem que os métodos sejam considerados como abordagens complementares, em vez de competitivos entre si. Assim, as estratégias devem ser modificadas e, muitas vezes, combinadas “(...) para atender necessidades e circunstâncias variadas e mutantes das organizações prestadoras de serviços sociais” (KEAST et. al, 2012, p. 314). Isso significa que as opções não são melhores ou piores per si, é preciso reconhecer a propósito de cada

uma, para que os mecanismos sejam mobilizados de acordo com as demandas de cada contexto.

Mediante ao abordado, iremos destrinchar a tipologia dos 3C's, de Keast et. al. (2012), com o objetivo de demonstrar as especificidades entre os termos, apresentando como a compreensão das diferenças é capaz de sustentar a escolha dos mecanismos a serem utilizados: cooperação, coordenação e colaboração.

**a) Cooperação:**

A cooperação representa o nível mais básico entre as modalidades de integração, sendo o “ponto de partida”. Nessa categoria, o risco envolvido é baixo, assim como a intensidade das conexões e a expectativa de envolvimento. As alianças tendem a ser temporárias e informais e, comparativamente, exigem menos esforços e recursos. No geral, elas estão relacionadas ao compartilhamento de informações, e são escassas as associações que implicam no desenvolvimento de atividades em conjunto. Por isso, entende-se que a cooperação não requer modificações nos processos existentes, mantendo a autonomia de cada organização. Esse tipo de relacionamento, portanto, pode ser compreendido como uma “mera tarefa de conviver com os outros de modo que ambos possam alcançar seus próprios objetivos” (KEAST et. al, 2012, p. 321). Ou seja, as organizações simplesmente tentam acomodar os objetivos uns dos outros, sem uma relação de troca mais acentuada. (KEAST et. al., 2012; BRONZO, 2016).

**b) Coordenação:**

A coordenação, por sua vez, estabelece uma relação mais intensa e formal em comparação com a cooperação. Nesse sentido, ela requer um grau maior de esforço e compromisso, o que pode aumentar o compartilhamento de benefícios, mas, também, de riscos. Normalmente, a coordenação é usada para o alinhamento de atividades em situações nas quais o trabalho em conjunto é necessário para obter determinado resultado. É possível perceber, então, que a coordenação possui uma utilidade mais instrumental, com uma forte orientação à tarefa, sendo empregada em contextos que demandam um gerenciamento mais ativo. (KEAST et. al., 2012; BRONZO, 2016).

Esses mecanismos são orientados por objetivos pré-estabelecidos e, muitas vezes, externos ao grupo. Com isso, ainda que os objetivos sejam comuns,

eles não são, necessariamente, construídos em conjunto. Dessa forma, os caminhos a serem seguidos são dados, sem que haja maiores discussões entre as partes, já que, usualmente, não é disponibilizado tempo ou espaço para isso. Sendo assim, nessa relação cada um representa o seu departamento e os seus próprios problemas, sem o incentivo para a estruturação de uma visão compartilhada sobre a situação. (KEAST et. al., 2012; BRONZO, 2016).

Ademais, por mais que a coordenação envolva o engajamento em torno de uma mesma orientação, ela não incorre em perda de autonomia. (KEAST et. al., 2012; BRONZO, 2016). Isso significa que “ (...) em arranjos e/ou relações de coordenação as organizações continuam separadas umas das outras (...), mas contribuem para um programa de ações estabelecido e específico” (KEAST et. al, 2012, p. 329).

### **c) Colaboração:**

A colaboração constitui um processo ainda mais intenso do que as modalidades de integração anteriores, na medida em que exige vínculos mais estreitos e, até mesmo, uma redução das fronteiras entre as agências. Nesse sentido, a colaboração “(...) depende do comprometimento dos membros com a missão comum e de se considerarem parte de um quadro geral” (KEAST et. al, 2012, p. 329), de modo que o seu funcionamento pressupõe uma relação de interdependência, orientada por uma perspectiva holística. Por conseguinte, “(...) o desenvolvimento de objetivos comuns, o diálogo conjunto e um maior nível de confiança [podem ser considerados] como os principais indicadores de ação colaborativa ou de uma relação de colaboração” (KEAST et. al. 2012, p. 323).

Por esses aspectos, a colaboração pode ser considerada “difícil de ser realizada e ainda mais difícil de ser sustentada” (KEAST et. al, 2012, p. 325), pois exige mudança de habilidades e costumes, além de modificações nos sistemas e procedimentos existentes. Essa postura inovadora, por sua vez, pode gerar resistência em organizações mais convencionais, dificultando a incorporação dessa nova forma de trabalho, de modo que “(...) há uma tendência de se retornar para a coordenação porque ela é conhecida, confortável e controlável (...)” (KEAST et. al, 2012, p. 324), se acomodando com mais facilidade nas estruturas governamentais.

Nesse sentido, é preciso tempo para garantir esforços colaborativos, ou seja, o desenvolvimento desse tipo de arranjo pode ser demorado, uma vez que as suas peculiaridades envolvem processos que demandam tempo. Porém, após

superado os desafios, a colaboração tende a ser o tipo de arranjo mais estável e de longo prazo, ainda que implique em maior contribuição dos diferentes setores e, também, maior risco.

Ademais, é importante ressaltar que a colaboração emerge como alternativa nos cenários em que os métodos tradicionais, incluindo a cooperação e a coordenação, são insuficientes, expondo a necessidade de uma modalidade de trabalho conjunto com paradigmas diferentes. Normalmente, isso acontece em situações complexas. Sobre isso, entende-se que

No passado, a cooperação e a coordenação foram estratégias dominantes, mas ultimamente, com o aumento de “problemas graves”, houve a necessidade da ruptura de agências e setores isolados para uma maior integração de serviços e pessoas; governos avançaram no espectro da integração e estão utilizando a colaboração como a estratégia preferida (...) (KEAST et. al, 2012, p. 324)

Assim, os benefícios promovidos pela colaboração são justificados pela complexidade dos problemas. Isso significa que assumir uma postura colaborativa generalizada pode ser uma medida ineficiente, ainda mais considerando os esforços e os riscos envolvidos. É necessário, portanto, compreender o contexto adequado para a utilização desse tipo de relacionamento, de modo a aproveitar ao máximo o seu potencial.

Retomando as tipologias elencadas no Quadro 2, tem-se que todas partem de estágios entendidos como desdobramentos da integração, ou seja, ela é o resultado dos mecanismos posicionados no espectro, em maior ou menor grau.

Dessa forma, para Keast et. al. (2012) a colaboração é o nível mais alto de integração e, para Corbett e Noyes (2008), a consolidação cumpre esse papel. Sobre isso, vale ressaltar que enquanto Keast et. al. (2012) estabelece 3 C's, Corbett e Noyes (2008) estabelece 6 C's, aumentando as possibilidades de integração, mas, apesar dessa diferença quantitativa, os termos utilizados por Keast et. al. (2012) estão contemplados na escala de Corbett e Noyes (2008), e a colaboração continua sendo compreendida como um grau de relacionamento maior do que a cooperação e a coordenação, indicando uma convergência de pensamento entre os autores.

Agora, como a discussão sobre intersetorialidade situa-se nesse marco de gestão colaborativa? Como se articula com os elementos salientados nas tipologias examinadas nessa seção?

### 3.2 Intersetorialidade e seus componentes

Inicialmente é importante enfatizar que a intersectorialidade discutida neste trabalho diz respeito à relação intragovernamental, ou seja, entre os distintos setores de um mesmo aparato governamental. Sobre isso, Grau (2016, p. 35) aponta que “(...) é preciso reconhecer que o termo ‘setorial’ tem distintos significados, e, conseqüentemente, a noção de intersectorialidade também”.

Nesse sentido, o significado adotado de ‘setor’ “(...) refere-se mais às especialidades do conhecimento que se expressam no aparelho governamental por meio da organização funcional por setores, tais como educação, saúde, agricultura etc.” (GRAU, 2016, p. 35). Outra possibilidade é o relacionamento entre os entes federativos (União, Estados, Municípios), em uma associação intergovernamental. Existe, também, uma discussão concernente à lógica da ação coletiva, envolvendo a interlocução entre o setor público, o setor privado (empresarial ou não empresarial) e, inclusive, a sociedade civil. Contudo, estes últimos recortes não serão abordados ao longo deste trabalho, pois entendemos que o primeiro é mais aderente à realidade do objeto de estudo a ser analisado.

Grau (2016) destaca a existência de poucos aprofundamentos sobre o tema da intersectorialidade e, conseqüentemente, a utilização do conceito de forma ampla. Essa lacuna decorre, provavelmente, do caráter polissêmico do termo, já que ainda não foi cunhada uma definição concreta e consensuada acerca da intersectorialidade. (GRAU, 2016; MARCONDES et. al., 2018).

Uma das primeiras formulações sobre o tema, no Brasil, foi realizada por Inojosa (1998). Segundo esta autora “o modelo de organização do aparato do governo é um elemento determinante para a qualidade dos produtos ou serviços que o Estado entrega à sociedade (...)” (INOJOSA, 1998, p. 38). Contudo, a autora sugere que o modelo de organização tradicional, “composto de vários escalões hierárquicos, e departamentalizadas setorialmente por disciplinas ou áreas de especialização” (INOJOSA, 1998, p. 38) é inadequado para promover o desenvolvimento social, uma vez que esta estrutura predispõe a fragmentação da ação do Estado, tornando-a insuficiente para atender às demandas dos cidadãos em sua integralidade. Esse rompimento com a condução fragmentada e setorializada da administração pública permite o envolvimento de diversos atores em torno da estruturação de entregas coerentes e coordenadas, complementares entre si, que, juntas, possam oportunizar

a superação de problemas complexos vivenciados pelos beneficiários (INOJOSA, 1998, 2001; JUNQUEIRA, 2000, BRONZO, 2007; GRAU, 2005, 2016;).

Tendo isso em vista, a intersetorialidade é apresentada por Inojosa (1998) como contraponto às clausuras setoriais. Em suas palavras,

“O modelo alternativo que se propõe tem como paradigma a intersetorialidade, que modifica a estrutura organizacional do governo, de modo a permitir a articulação de conhecimentos e experiências para a solução de problemas sociais. A configuração desse novo paradigma visa a introduzir práticas de planejamento e avaliação participativas e integradas, o compartilhamento de informações e a permeabilização ao controle social.” (INOJOSA, 1998, p. 47)

Esse modelo, portanto, é classificado pela autora como um novo paradigma da estrutura da organização do setor público, orientado para a promoção do desenvolvimento social, a fim de enfrentar os problemas sociais por meio de uma nova relação com a sociedade, calcada nos pilares da participação e do controle social. Com isso, a intersetorialidade possibilita a modificação da organização do trabalho em prol de uma nova forma de funcionamento, com um esforço de articulação consistente dos setores envolvidos. Esse movimento não implica necessariamente em uma mudança significativa na estrutura da organização, ainda que isso possa favorecer o processo (INOJOSA, 1998).

De maneira semelhante, Grau (2016) considera que

(...) a noção de intersetorialidade refere-se à integração de diversos setores, principalmente – embora não unicamente – governamentais, visando à resolução de problemas sociais complexos cuja característica fundamental é a multicausalidade. Essa noção de intersetorialidade também implica relações de colaboração, claramente não hierárquicas e, inclusive, não contratuais. (GRAU, 2016, p. 36)

Nesse sentido, a integração dos setores decorre da necessidade de atender as demandas dos indivíduos de maneira integral, uma vez que os seus problemas são complexos, com múltiplas causas, impedindo que eles sejam resolvidos por meio de soluções lineares ou fragmentadas. (BRONZO, 2007; BRUGUÉ et. al., 2015, GRAU, 2016; JUNQUEIRA, 2000; PETERS, 2017).

Esse cenário corrobora com a visão de Inojosa (2001) de que existe uma “(...) incompatibilidade entre a lógica de organização do governo, essa lógica segmentada e desarticulada, e as necessidades e expectativas complexas das pessoas e dos grupos sociais” (INOJOSA, 2001, p. 105). Essa complexidade, por sua vez, requer que as soluções sejam idealizadas através de uma abordagem que

considere as múltiplas demandas dos cidadãos, contemplando-as simultaneamente. (GRAU, 2016).

Sob essa perspectiva,

(...) a intersectorialidade justifica-se na medida em que a prestação dos serviços que são demandados provém de diferentes instituições ou setores da administração do Estado, que devem se articular adequadamente para ofertar os serviços e outorgar oportunamente os benefícios que as pessoas e suas famílias requerem, para estar protegidas dos riscos e contingências que as afetam ao longo de todo seu ciclo vital (BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE, 2009, p. 5 apud GRAU, 2016, p. 40).

Inojosa (2001) também salienta que cada setor do aparato governamental opera isoladamente, ofertando os seus produtos aos cidadãos sem a preocupação de integrá-los. Assim, “esses itens acabam atingindo as pessoas e as famílias de uma forma meio desconjuntada. Não é necessariamente a mesma família que recebe essas coisas de maneira integrada e/ou continuada” (INOJOSA, 2001, p. 104). Com isso, entende-se que é preciso encarar “as pessoas e as famílias como as totalidades que são” (INOJOSA, 2001, p. 103) e, para tal, “a integração entre setores, ou seja, a intersectorialidade propriamente dita” (GRAU, 2016, p. 42) é concebida como meio para o desenvolvimento de soluções integrais. Isso significa que a integralidade e a integração podem ser compreendidas como duas faces de uma mesma moeda. (GRAU, 2016; BRONZO, 2016).

Nesse sentido, Bronzo (2016) destaca que a integralidade está relacionada à concepção dos problemas sociais, a qual deve abarcar o caráter complexo e multidimensional dos fenômenos. Como consequência, pode-se dizer que “(...) a intersectorialidade consiste na estratégia de gestão necessária para a materialização da integralidade como perspectiva cognitiva, relativa à forma de perceber o problema ou ler a realidade” (BRONZO, 2016, p. 108).

Consoante com essa visão, diversos autores sustentam que a intersectorialidade possui uma dimensão conceitual/substantiva, a qual está relacionada com o âmbito cognitivo, mas também uma dimensão institucional/organizacional, que diz respeito ao âmbito operacional, envolvendo as formas de organização e gestão presentes na lógica intersectorial. (BRONZO, 2016, MARCONDES et. al., 2018; GRAU, 2005; BRUGUE, 2010). Dessa forma, entende-se que a intersectorialidade assume protagonismo enquanto alternativa para enfrentar os problemas sociais caso a situação e, por conseguinte, a solução sejam consideradas

a partir de uma perspectiva multicausal, ou seja, é a própria complexidade que exige uma atuação mais abrangente, sendo que a integração dos setores envolvidos é capaz de potencializar tal abordagem assentada sob a integralidade (GRAU, 2016).

Segundo Grau (2005, 2016), essa discussão sobre a intersectorialidade se baseia em duas premissas: 1. “a integração entre setores possibilita a busca por soluções integrais” (GRAU, 2016, p. 41) e 2. “a integração entre os setores permite que as diferenças entre eles possam ser usadas produtivamente para resolver problemas sociais” (GRAU, 2016, p. 41). Para a autora, a primeira impõe um fundamento político, na medida em que pressupõe que todas as políticas públicas orientadas para a promoção de soluções integrais devem ser conduzidas intersectorialmente. Por outro lado, a segunda possui um fundamento técnico, pois “consiste na ideia de que ela cria melhores soluções (em comparação à setorialidade), porque permite compartilhar os recursos (conhecimentos, experiências, meios de influência, recursos econômicos etc.) que são próprios de cada setor (...)” (GRAU, 2016, p. 41).

Sendo assim,

(...) ao recorrer à ideia de que vários setores podem convergir, a partir das suas especialidades, para atender à variedade de causas que estão por trás dos problemas sociais complexos atuais, as políticas sociais depositaram na intersectorialidade a realização da promessa da integralidade. (GRAU, 2016, p. 36)

Sob essa perspectiva, Grau (2016) ressalta que a intersectorialidade não se encerra no entendimento de que cada setor “(...) faça o que lhe corresponde, de acordo com suas respectivas atribuições (...)” (GRAU, 2016, p. 36), a fim de prover a um mesmo público os bens e serviços específicos de cada um, sem que haja sobreposições. Mais do que isso, é preciso que os setores consigam interagir, a ponto de criar consensos, compartilhar objetivos, estabelecer caminhos em conjunto, de modo a engendrar uma articulação que seja orientada para o atendimento das necessidades sociais em suas múltiplas causas, em prol de uma mudança social. (GRAU, 2016)

Pode-se dizer, então, que “uma perspectiva de trabalho intersectorial implica mais do que justapor ou compor projetos que continuem sendo formulados e realizados setorialmente” (INOJOSA, 2001, p. 105). É preciso que surjam novas respostas organizativas (GRAU, 2016), com mudanças significativas nos processos e nas relações. Para Keast et. al (2012),

No âmbito da integração horizontal, a ênfase em organizações individuais que se veem como unidades independentes trabalhando juntas deve ceder lugar a uma visão na qual organizações individuais se vejam como entidades interdependentes que precisam não só mudar os seus modos internos de operação, mas também suas relações umas com as outras. (KEAST et. al, 2012, p. 317)

Dessa forma, “a intersetorialidade não é meramente um sinônimo de coordenação interinstitucional” (GRAU, 2016, p. 42). Ainda que a coordenação seja uma condição necessária para proporcionar a integração, ela não é suficiente. (GRAU, 2016).

Ademais, Inojosa (2001) argumenta que “muito mais do que juntar setores, é criar uma nova dinâmica para o aparato governamental, com base territorial e populacional” (INOJOSA, 2001, p. 105). Nesse sentido, Inojosa (1998, 2001) sugere o recorte territorial como meio para a operacionalização da intersetorialidade, sobretudo, com foco no enfrentamento dos problemas sociais.

Essa constatação advém do entendimento de que “populações não se distribuem ao acaso nas unidades territoriais de um Estado. Ao contrário, tendem a formar conglomerados humanos que compartilham características relativamente similares de natureza cultural e socioeconômica (...)” (CASTELLANOS, 1997, p. 68 *apud* INOJOSA, 1998, p. 43). Semelhantemente, Junqueira (1998) destaca que a “(...) o critério geográfico, do território, ocupa um lugar particular, pois é aí que as pessoas vivem e interagem com seu meio” (JUNQUEIRA, 1998, p. 15). Assim, entende-se que o enfoque territorial permite a identificação mais apurada das necessidades da população de cada região, bem como a articulação dos atendimentos de maneira coerente e coordenada, visando o tratamento integral do cidadão.

Logo, o território passa a ser adotado como um marco de ação, ao considerar que “para que uma estratégia social seja eficaz no seu propósito de integração, deve [se] atuar nos espaços sociais e institucionais mais próximos aos seus destinatários, [ou seja] nos territórios onde as famílias residem (...)” (MIDEPLAN, 2004, p. 19 *apud* GRAU, 2016, p. 40). A intersetorialidade, então, “(...) *puede desarrollarse a través de una reorganización administrativa, o a través del uso de estrategias de gestión integrada, basadas en el territorio, la población o la familia*<sup>6</sup>” (GRAU, 2005, p. 6).

---

<sup>6</sup> “(...) pode desenvolver-se através de uma reorganização administrativa, ou através da utilização de estratégias de gestão integrada, com base no território, na população ou na família” (GRAU, 2005, p. 6, tradução nossa).

Nesse sentido, além do recorte territorial, é possível que a intersectorialidade seja manejada com enfoque em grupos populacionais específicos. Como aponta Junqueira (1998), “as expectativas e necessidades dos diferentes grupos populacionais demandam articulações e ênfases distintas na efetivação das políticas” (JUNQUEIRA, 1998, p. 14). Além disso, Grau (2016) destaca que esses enfoques estão mais relacionados com o intuito de “(...) promover direitos de modo integral a um determinado segmento de pessoas, por exemplo, idosos ou crianças” (GRAU, 2016, p. 40). Tendo isso em vista, um recorte não anula o outro, eles podem ser combinados, já que é possível – e até recomendado -, “(...) considerar esses grupos populacionais e o espaço que ocupam para formular planos e programas que atendam às suas necessidades” (JUNQUEIRA, 1998, p. 14). Assim,

Cada vez mais aparecem referências territoriais ou de segmentos da população que exigem do setor público a adoção de perspectivas ou desenhos que não se adaptam ao modo compartimentalizado de organização do aparelho do Estado, e que, conseqüentemente, precisam de novas respostas organizacionais ou novas formas de trabalho. (GRAU, 2016, p. 38)

Ainda, Inojosa (2001) indica que outro ponto a ser considerado é “a preocupação com resultados e impactos” (INOJOSA, 2001, p. 105). Segundo a autora, é preciso compreender se os produtos oferecidos pelas políticas públicas estão gerando repercussão no cotidiano dos beneficiários, e em qual medida. Essa avaliação é essencial para que as metas de execução não sejam sobrepostas aos objetivos para o qual elas foram criadas, evitando uma “cisão entre produto e resultado” (INOJOSA, 2001, p. 105). Sobre isso, Grau (2016) destaca que é preciso realizar uma mudança nos sistemas de avaliação, pois

Se esses sistemas impõem resultados setorializados como critérios de avaliação da gestão pública, não concedem às metas transversais o mesmo status que o das metas específicas, ou **se limitam a medir produtos (outputs) em vez de impactos (outcomes)**, nesse caso, a intersectorialidade encontrará sérias dificuldades para progredir (GRAU, 2016, p. 46, grifo nosso)

Como traduzir, contudo, esse conceito na prática? Como operacionalizar a concepção de intersectorialidade?

Grau (2005), em uma tentativa de consolidar as informações sobre a intersectorialidade, identifica três elementos básicos que compõem o conceito. O primeiro, seria a *integración*, a qual está presente em todas as definições de intersectorialidade, conforme vem sendo abordado ao longo deste capítulo. A

intersectorialidade, portanto, pressupõe a integração conceitual dos objetivos, a integração administrativa de alguns processos e, conseqüentemente, a ruptura com os “feudos” setoriais. O segundo elemento é a ***inclusividad***, “*en el sentido de que la intersectorialidad afecta desde el diseño hasta la evaluación de las acciones*”<sup>7</sup> (GRAU, 2005, p. 2). Essa dimensão está relacionada com as fases do ciclo de políticas públicas e, conforme apontado por Rufián y Palma (1990 *apud* Grau, 2005), a intersectorialidade não perpassa somente pelo questionamento conceitual das políticas sociais, ela também culmina em pautas de ação comuns para sua implementação. Nesse sentido, a intersectorialidade abarca uma adequação dos objetivos, estratégias, atividades e recursos entre os setores envolvidos, considerando a atuação conjunta. Por fim, o terceiro elemento é a ***mancomunidad***, a qual está relacionada com o compartilhamento de recursos, responsabilidades e ações, diante das necessidades para a operacionalização das ações intersectoriais.

Avançando na discussão do tema da intersectorialidade e no desenho de um modelo analítico, Grau (2016) busca compreender os desdobramentos de uma integração intersectorial em termos práticos – e suas possíveis variações. Três dimensões são preponderantes para a configuração da intersectorialidade: o “(...) grau de incorporação no ciclo de formação e avaliação das políticas, [o] grau de *mancomunidad* na execução das ações e o grau de alteração das formas organizacionais prévias dos setores governamentais envolvidos” (GRAU, 2016, p. 45).

Com relação ao grau de incorporação no ciclo de formação e avaliação das políticas, “(...) o planejamento conjunto é descrito praticamente por todos os organismos que abordam a questão da intersectorialidade” (GRAU, 2016, p. 46). Nesse sentido, espera-se que a intersectorialidade esteja presente desde o início da concepção da política pública, impactando em como os problemas são definidos e as soluções são criadas, tendo em vista uma perspectiva conjunta. Ademais, segundo Bryson et. al. (2006 *apud* Grau, 2016, p. 46) “(...) a forma e o conteúdo dos acordos iniciais de colaboração, assim como os processos utilizados para formulá-los, afetam os resultados do trabalho colaborativo”, o que demonstra que as dinâmicas preambulares são fundamentais para o sucesso com relação à consecução de uma perspectiva intersectorial no decorrer das ações.

---

<sup>7</sup> “(...) no sentido de que a intersectorialidade afeta desde o desenho até a avaliação das ações” (GRAU, 2005, p. 2, tradução nossa)

Ainda, “(...) ressalta-se que quando as instâncias criadas para facilitar a relação entre os setores operam após o planejamento do trabalho de cada setor, tais instâncias se tornam estéreis” (CORREA, 2001 *apud* GRAU, 2016, p. 46). Isso significa que a efetividade dos espaços comuns estabelecidos para subsidiar a atuação conjunta está associada com o momento em que eles são instituídos, na medida em que o surgimento tardio pode prejudicar a construção de um senso compartilhado de responsabilização diante das ações.

Para além do planejamento, é preciso que a integração aconteça, também, em outras esferas, com destaque para o orçamento – que não deve ser separado por especialidades -, e para os procedimentos de avaliação – que devem contemplar medições conjuntas e que possam ser acompanhadas por todos. Assim,

Um sistema unificado de administração a partir de objetivos compartilhados, claramente identificados, constituiria a expressão de uma integração plena (...); ou seja, se traduziria propriamente em “incorporação do ciclo de políticas”, portanto, suporia que as formas de planejamento, de formulação do orçamento e de monitoramento e avaliação deixariam de ser setoriais para serem intersetoriais. (GRAU, 2016, p. 46)

No que diz respeito à segunda variável, o termo *mancomunidade* pode ser compreendido, conforme citado anteriormente, como o “compartilhamento de recursos, incluindo informações, responsabilidades e ações” (GRAU, 2016, p. 45), de modo que os setores estejam unidos para alcançar um fim comum, com o foco na execução das ações. Essa união pode ser percebida pelo compartilhamento de pessoas, processos ou outras forças, sendo que existe um consenso quanto ao estabelecimento de sistemas de informação comuns, ou mecanismos que facilitem o intercâmbio de informação. Além disso, “a *mancomunidade* também pode se expressar na partilha de recursos para um propósito comum” (GRAU, 2016, p. 47, grifo nosso), com a existência, por exemplo, de fundos compartilhados. Essa situação se assemelha com a orientação descrita na variável anterior de que a categorização orçamentária não seja separada por especialidade.

Ainda que existam essas manifestações de *mancomunidade*, Grau (2016) salienta que ela “(...) pode se estabelecer somente como um compromisso de execução de ações em função de um mesmo objetivo, ou simplesmente na padronização de certos processos, de modo que sua realização seja previsível e uniforme” (GRAU, 2016, p. 47).

Ademais, no que se refere ao grau de alteração das formas organizacionais prévias dos setores governamentais envolvidos, existe o entendimento de que a intersetorialidade se traduz em alterações nas dinâmicas e nos processos organizacionais, o que pressupõe um esforço maior do que a coordenação entre os setores. Nesse sentido,

Os arranjos intersetoriais podem constituir uma **parte leve** da organização (por exemplo, um comitê interministerial), ou podem implicar **alterações profundas** nas estruturas organizacionais e nas metodologias de trabalho de cada setor envolvido, ao ponto de dar lugar a uma nova estrutura (BRONZO, 2007; CUNILL-GRAU, 2005). Pode, inclusive, significar a criação de uma **entidade diferente que unifique** todas as anteriores (UNESCO, 2004; CORBETT; NOYES, 2008). (GRAU, 2016, p. 47 e 48, grifo nosso)

Isso significa que existe a necessidade de estabelecer arranjos comuns de governança, para as discussões e as decisões conjuntas, bem como para a resolução de conflitos, de modo que todos os envolvidos possuam um espaço para debater seus interesses e suas visões (GRAU, 2016).

Tendo em vista as três variáveis destacadas por Grau (2016), entende-se que a incorporação de uma perspectiva intersetorial ao longo do ciclo de políticas públicas (formulação, implementação etc), com destaque para a formação das decisões, associada com a *mancomunidade* na sua execução voltada para a partilha de informações, recursos e responsabilidade, além de alterações nas estruturas organizativas dos setores e de seus processos, incluindo a criação de estruturas de governança, seriam capazes de produzir integração. Esses aspectos, por sua vez, podem ser entendidos tanto como causas quanto como resultados da intersetorialidade.

Em um movimento semelhante ao de Grau (2005, 2016), Bronzo (2010) afirma que

(...) a intersetorialidade situa-se em um contínuo que abrangeria desde a articulação e coordenação de estruturas setoriais já existentes até uma gestão transversal, configurando formas intermediárias e arranjos organizativos que expressam a intersetorialidade de baixa ou de alta densidade. O posicionamento das iniciativas e arranjos neste contínuo vai depender do grau de legitimidade e da centralidade do tema na agenda pública e no plano decisório; da magnitude dos arranjos e alterações institucionais necessárias para viabilizar a gestão horizontal das políticas; das alterações nas rotinas, práticas de trabalho e metodologias de entrega dos bens e serviços. (BRONZO, 2010, p. 128 e 129).

O elemento da decisão política pressupõe negociações, de modo que a adesão dos atores está relacionada com patrocínio e a legitimidade que são conferidos às ações. Outro aspecto diz respeito aos marcos institucionais – oriundos das decisões políticas -, os quais se desdobrarão no surgimento de novos instrumentos de gestão, bem como no remanejamento de recursos humanos e financeiros, de modo que os novos arranjos intersetoriais tenham os subsídios necessários para serem operacionalizados. Por fim, as alterações na lógica de operação constituem o terceiro componente, na medida em que é preciso que as organizações sejam imbuídas de um ambiente mais flexível e cooperativo, a fim de se estabelecer novos fluxos de trabalho. Além disso, as alterações devem incluir a criação ou a integração de “sistemas de informação que permitam o acompanhamento das atividades e a identificação do rol de ações necessárias (...)” (SANDIM, 2012, p. 52) por todos os envolvidos, dentre outras funcionalidades associadas com a transparência das informações e dos serviços, a avaliação da qualidade das entregas, as discussões conjuntas sobre as correções de rumos etc.

Importante ressaltar que tais estratégias intersetoriais não estão desprovidas de conflitos, muito pelo contrário. Os conflitos são mais evidentes quando se consideram as modificações nos processos, recursos e estruturas. Grau (2005, 2016) discorre sobre a importância dessa dimensão para a operacionalização da intersectorialidade, ainda mais ao observar as resistências e lutas de poder que podem emergir com as mudanças provocadas no cotidiano setorializado - e, conseqüentemente, disputado.

Nesse sentido, Grau (2005) aponta que “(...) *se hace evidente que la intersectorialidad es un proceso político que como tal envuelve el enfrentamiento de contradicciones, restricciones y resistencias, más aun habida cuenta de que se erige como alternativa y, por ende, como crítica a lo sectorial*”<sup>8</sup> (GRAU, 2005, p. 8). Semelhantemente, Junqueira (2000) aponta que “essa forma de atuar é nova, por isso deve acarretar mudanças nas práticas e na cultura das organizações (...). É um processo que tem riscos em função das resistências previsíveis de grupos de interesses” (JUNQUEIRA, 2000, p. 42).

---

<sup>8</sup> “(...) fica evidente que a intersectorialidade é um processo político que, como tal, envolve o enfrentamento de contradições, restrições e resistências, ainda mais porque se coloca como alternativa e, portanto, como crítica ao que é setorial (GRAU, 2005, p. 8, tradução nossa).

Como contrapartida, Grau (2005) salienta a necessidade de que sejam criados “mecanismos integradores”, capazes de estabelecer comunidades de sentido. Para tal, é importante destacar que os processos de tomadas de decisões conjuntas são imprescindíveis, na medida em que conseguem equilibrar as diferenças percebidas de poder entre os setores. Em paralelo, Junqueira (2000) argumenta que a “(...) ousadia de mudar vai precisar das alianças de todos os que desejam incrementar a qualidade de vida do cidadão, dentro e fora da administração pública estatal. (JUNQUEIRA, 2000, p. 42). Além disso, a existência de uma personalidade que consiga mobilizar os atores em prol da intersetorialidade é estratégica para estimular a colaboração (GRAU, 2005). Esse sujeito é denominado como “agente catalítico”, “ (...) *con la suficiente legitimidad o autoridad para convocar a todos los actores pertinentes*”<sup>9</sup> (GRAU, 2005, p. 10). Isto posto, a “(...) organização tem que aprender a superar as diferenças e orientar suas atividades por um referencial comum, por normas e prioridades integradas” (SANDIM, 2012, p. 53).

Importante ressaltar, como já vimos, que a intersetorialidade refere-se, basicamente, a estratégias de gestão que cortam fronteiras setoriais e que buscam responder, de forma integrada, às exigências da complexidade dos problemas sociais. Entretanto, não se trata de algo único ou estanque, como algo que existe ou não existe em uma estratégia de gestão; mas de uma estratégia que possui gradações, a depender da intensidade das relações entre os atores, do grau de transformação das estruturas e processos, da amplitude das trocas e compartilhamento de recursos (BRONZO, 2010).

O próximo capítulo irá apresentar um modelo de análise que será útil para examinar o programa Percurso Gerais. Entendemos que os elementos abordados nesse capítulo, a respeito da intersetorialidade, estarão presentes, ainda que sob outra forma, no modelo utilizado na análise empírica, sendo abordagens complementares.

---

<sup>9</sup> “ (...) com legitimidade ou autoridade suficiente para convocar todos os atores relevantes” (GRAU, 2005, p. 10, tradução nossa).

## 4 UM MODELO PARA ANÁLISE DA INTERSETORIALIDADE COMO ESTRATÉGIA COLABORATIVA

Conforme discutido nos capítulos anteriores, “(...) *necesitamos formas relacionales de abordar unos asuntos demasiado poliédricos y multidimensionales para la mirada de un único especialista, por muy competente y preparado que sea*<sup>10</sup>” (KALEIDOS.RED, 2010, p. 9). Contudo, por mais que diversos estudos apontem que é preciso romper com a fragmentação e a setorialização do setor público para promover soluções adequadas aos cidadãos para o enfrentamento de problemas complexos, colocar em prática a retórica das estratégias colaborativas não é tão simples. Para Kaleidos.red (2010), umas das dificuldades é a ausência de capacidades e ferramentas para operacionalizá-las, sobretudo, com relação à materialização das relações interadministrativas.

Nesse sentido, iremos abordar neste capítulo as variáveis que podem ser mobilizadas para orientar a análise de iniciativas intersetoriais, de modo a tornar mais palpável as características essenciais de uma estrutura organizacional preparada para conduzir programas e projetos que intentem uma abordagem integral dos problemas sociais. Essas variáveis são baseadas no modelo abordado no informe “*Transversalidad en los proyectos locales: de la teoría a la práctica*” (2010) produzido pela Fundaciòn Kaleidos.red em parceria com o Institut de Govern i Polítiques Públiques (IGOP) da Universitat Autònoma de Barcelona (UAB).

### 4.1 Transversalidade e intersectorialidade

Em contextos complexos, a construção de políticas públicas adequadas não decorre de um processo estritamente profissional e tecnocrático, pois as respostas oriundas da especialização não são suficientes; o contraponto à complexidade não se encontra em propostas lineares. Por isso, é preciso que existam mecanismos que promovam o diálogo e a colaboração, para que as soluções sejam construídas em conjunto, fruto de consensos e deliberações (KALEIDOS.RED, 2010).

Dessa forma, Kaleidos.red (2010) aponta que

*Para hacer frente a la complejidad requerimos que la inteligencia colectiva substituya –o como mínimo que complemente– a la tradicional profesionalidad sectorial. Sólo así seremos capaces de*

---

<sup>10</sup> “(...) precisamos de formas relacionais de abordar questões demasiado poliédricas e multidimensionais para o olhar de um único especialista, por mais competente e preparado que seja” (KALEIDOS.RED, 2010, p. 9, tradução nossa).

*ofrecer respuestas complejas a problemas complejos*<sup>11</sup>.  
(KALEIDOS.RED, 2010, p. 14)

Por conseguinte, a transversalidade é apontada pelos autores como o modelo de gestão adequado para construir uma nova forma de desenhar e executar políticas públicas, pois os seus mecanismos ensejam o contato de diferentes pontos de vista, promovendo inteligência coletiva e, portanto, melhores decisões e maior eficácia.

Embora o estudo em questão utilize o termo transversalidade, entende-se que o sentido ou significado desse termo coaduna-se, diretamente, com a concepção de intersectorialidade, tal como analisado no capítulo anterior. É preciso considerar que a intersectorialidade e a transversalidade, muitas vezes, são usadas como termos intercambiáveis. (MARCONDES et. al, 2018; BRONZO, 2016). Nesse sentido, ambas podem ser compreendidas como estratégias de colaboração (BRONZO, 2016) e, ainda que possam existir diferenças para alguns estudiosos, nesse trabalho, os termos serão considerados sinônimos, ao menos, sob a perspectiva da transversalidade apresentada no modelo Kaleidos.red (2010), que vai ao encontro das discussões sobre a intersectorialidade apresentadas no capítulo anterior.

Por isso, utilizaremos o termo transversalidade tal como aparece no estudo da Fundação Kaleidos, entendendo, contudo, seu sentido de forma convergente com o conceito de intersectorialidade. Foge ao escopo desse trabalho aprofundar nas distinções conceituais entre esses dois termos – intersectorialidade e transversalidade – uma vez que o objetivo aqui consiste em delinear um marco de análise para formas de gestão colaborativa que buscam enfrentar problemas complexos.

Nesse sentido, Kaleidos.red (2010) destaca que a transversalidade representa

*(...) un cambio en la cultura organizativa, (...) una transformación de amplio calado. No se trata simplemente de un rediseño estructural, sino de modificar la mentalidad organizativa: de promover un cambio de fondo que nos ayude a revisar unas organizaciones pensadas únicamente para desarrollar “conversaciones verticales” y a construir otras donde se produzcan “conversaciones laterales.*  
<sup>12</sup>(KALEIDOS.RED, 2010, p. 16)

---

<sup>11</sup> Para lidar com a complexidade, exigimos que a inteligência coletiva substitua – ou pelo menos complemente – o tradicional profissionalismo setorial. Só assim seremos capazes de oferecer respostas complexas para problemas complexos. (KALEIDOS.RED, 2010, p. 14, tradução nossa)

<sup>12</sup> (...) uma mudança na cultura organizacional, (...) uma transformação profunda. Não se trata simplesmente de um redesenho estrutural, mas de modificar a mentalidade organizacional: de promover uma mudança fundamental que nos ajude a rever algumas organizações pensadas

Os autores são categóricos ao afirmar a legitimidade de abordagens colaborativas no âmbito da gestão:

*En definitiva, debemos tener muy claro que la transversalidad no es ni un capricho ni una moda. Se trata de una necesidad, de un imperativo ineludible (a pesar de sus dificultades) para algo tan obvio como tomar las decisiones adecuadas y aplicarlas eficazmente.*  
<sup>13</sup>(KALEIDOS.RED, 2010, p. 15)

Isso significa que é preciso transformar as organizações a partir de uma perspectiva transversal, para que o insulamento seja substituído por uma mentalidade mais sinérgica, em que “*el diálogo entre las partes sirve para descubrir lo que tenemos que hacer*<sup>14</sup>” (KALEIDOS.RED, 2010, p. 16). Tendo isso em vista, Kaleidos.red (2010) argumenta que a transversalidade é orientada pelas seguintes visões:

- “**Solos somos impotentes**”. La eficiencia de un profesional, de un servicio o de un área sectorial no es suficiente para construir las respuestas que los ciudadanos exigen a sus instituciones públicas.<sup>15</sup>
- “**La suma no suma**”. La simple superposición, acumulación o suma de actuaciones tampoco es suficiente. No se trata de poner junto lo que se hace separadamente, sino de hacer algo nuevo de forma compartida.<sup>16</sup>
- “**El reto es como juntarnos para multiplicar**”. Al hacerlo juntos multiplicaremos nuestros potenciales. No estamos simplemente sumando, sino generando una suma positiva:  $2+2=6$ . Esta es tanto una idea que intuimos como una exigencia de la ciudadanía; pero no sabemos como alcanzarla, como ponerla en práctica. <sup>17</sup> (KALEIDOS.RED, 2010, p. 9)

---

unicamente para desenvolver "conversas verticais" e construir outras onde se produzam "conversas laterais". (KALEIDOS, 2010, p. 16, tradução nossa)

<sup>13</sup> Em suma, devemos deixar bem claro que a transversalidade não é um capricho nem uma moda. É uma necessidade, um imperativo inevitável (apesar das suas dificuldades) para algo tão óbvio como tomar as decisões adequadas e aplicá-las com eficácia. (KALEIDOS, 2010, p. 15, tradução nossa)

<sup>14</sup> “(...) o diálogo entre as partes serve para descobrir o que temos que fazer (KALEIDOS, 2010, p. 16, tradução nossa)

<sup>15</sup> “‘Sozinhos somos impotentes’. A eficiência de um profissional, de um serviço ou de uma área setorial não é suficiente para construir as respostas que os cidadãos exigem das suas instituições públicas.” (KALEIDOS.RED, 2010, p. 9, tradução nossa)

<sup>16</sup> “‘A soma não soma’ A simples sobreposição, acumulação ou soma de performances também não é suficiente. Não se trata de juntar o que é feito separadamente, mas de fazer algo novo juntos” (KALEIDOS.RED, 2010, p. 9, tradução nossa)

<sup>17</sup> “‘O desafio é como nos unirmos para multiplicar’. Fazendo isso juntos, multiplicaremos nossos potenciais. Não estamos apenas somando, mas gerando uma soma positiva:  $2+2=6$ . Esta é uma ideia que intuimos e uma exigência da cidadania; mas não sabemos como alcançá-lo, como colocá-lo em prática.” (KALEIDOS.RED, 2010, p. 9, tradução nossa)

Com isso, Kaleidos.red (2010, p. 17 e 18) aponta que um projeto transversal deve cumprir as seguintes características: 1. que exista a participação de múltiplos atores (áreas ou serviços); 2. que eles compartilhem objetivos comuns; 3. que para alcançar esses objetivos eles necessitem uns dos outros; 4. que as relações entre eles sejam contínuas e não hierárquicas (baseadas na negociação e na confiança); 5. que o modelo seja pautado em relações de interdependência que funcionem de maneira autônoma e autoregulada; 6. que essas relações sejam regidas por princípios de reciprocidade e colaboração.

## 4.2 Fatores Conformadores

Os fatores conformadores são compostos pelos objetivos e pela liderança do projeto. Nesse sentido, para que a iniciativa possa ser compatível com os intentos transversais, é preciso que os objetivos ultrapassem os contornos de uma única área, bem como que a liderança possua as características necessárias para promovê-los e difundi-los, evitando imposições.

Esses aspectos são imprescindíveis para que a transversalidade tenha condições para ser desempenhada adequadamente. Com isso, o modelo Kaleidos.red (2010) entende que eles irão condicionar a forma como os projetos transversais irão evoluir, se eles terão o fôlego necessário ou não, já que, para os autores, essas características são as mais essenciais, sobretudo, considerando a articulação entre as áreas.

*Son, de esta manera, los factores iniciales que van a dotar al proyecto transversal de sus rasgos esenciales. Pensamos que estos factores son como un código genético (...).*<sup>18</sup> (KALEIDOS.RED, 2010, p. 152)

A condução transversal requer que os objetivos sejam conhecidos e compartilhados entre as áreas. Isso é fundamental para que os atores se comprometam, de fato, com os objetivos, reconhecendo-os como próprios, e não apenas como uma demanda alheia, imposta hierarquicamente. (KALEIDOS.RED, 2010)

Sendo assim, os critérios que irão orientar a análise da dimensão dos objetivos estão contidos no quadro abaixo:

---

<sup>18</sup> “São, desta forma, os fatores iniciais que irão dotar o projeto transversal das suas características essenciais. Achamos que esses fatores são como um código genético (...)” (KALEIDOS.RED, 2010, p. 152)

Quadro 3 - Variáveis de análise dos objetivos

Variáveis	Conteúdos mais Frequentes		
Nível de conhecimento dos objetivos	Alto	Médio	Baixo
Grau de compartilhamento dos objetivos	Alto	Médio	Baixo
Grau de concretude dos objetivos	Alto	Médio	Baixo

Fonte: Elaboração própria com base no modelo Kaleidos.red (2010).

As variáveis identificadas no Quadro 3 estão relacionados com o nível de conhecimento dos objetivos pelas diferentes unidades da organização, em uma tentativa de compreender o quanto os objetivos estão sendo difundidos entre os atores; o grau de compartilhamento dos objetivos pelas diferentes unidades da organização, o qual está relacionado com o quanto os setores reconhecem os objetivos do projetos transversal como próprios; e o grau de concretude na definição dos objetivos, pois eles precisam ser claros e precisos, sem muitas abstrações, para que os atores estejam alinhados diante dos propósitos comuns.

Outro fator conformador é a liderança. Conforme apontado por Kaleidos.red (2010, p. 155), as suposições teóricas sugerem que o êxito dos intentos transversais está intimamente relacionado com o perfil das lideranças - tanto políticas quanto técnicas - à frente do projeto, considerando a necessidade de um “*fuerte empuje político-directivo*”<sup>19</sup> para realizar as articulações necessárias. Esse fator está mesclado, também, com o posicionamento mais ou menos prioritário que o projeto assume dentro da agenda política. Nesse sentido, ainda que possa existir uma vinculação entre esses elementos (prioridade e liderança política), é importante fazer essa distinção para uma análise mais pertinente, pois existem casos em que um aparece sem o outro (KALEIDOS.RED, 2010).

De toda forma, “(...) ambos factores son básicos en el inicio de un proyecto transversal, conforman [también, junto con los objetivos,] su código genético y, de esta manera, explican buena parte de los éxitos y fracasos de su desarrollo”<sup>20</sup>

<sup>19</sup> “(...) forte iniciativa política-gerencial” (KALEIDOS.RED, 2010, p. 155, tradução nossa)

<sup>20</sup> “(...) ambos os fatores são básicos no início de um projeto transversal, constituem [também, junto com os objetivos,] o seu código genético e, desta forma, explicam boa parte dos sucessos e insucessos do seu desenvolvimento” (KALEIDOS.RED, 2010, p. 155, tradução nossa)

(KALEIDOS.RED, 2010, p. 155), o que indica a relevância da priorização política e das características das lideranças para a consecução dos projetos transversais.

De maneira mais concreta, iremos analisar na dimensão da liderança os critérios abaixo:

Quadro 4 - Variáveis de análise das lideranças

<b>Variáveis</b>	<b>Conteúdos mais Frequentes</b>		
Nível de prioridade política	Alto	Médio	Baixo
Intensidade da liderança	Alto	Médio	Baixo
Estilo da liderança	Heróico	Relacional	Híbrido

Fonte: Elaboração própria com base no modelo Kaleidos.red (2010).

Os aspectos das lideranças estão sendo observados sob o nível de prioridade política que o projeto transversal assume dentro da organização; a intensidade da liderança, considerando a sua capacidade de articulação, negociação e mobilização com relação aos interesses do projeto transversal; e o estilo no exercício da liderança, em uma tentativa de compreender como os direcionamentos são repassados e como o perfil da liderança impacta no andamento político e técnico do projeto transversal.

Com relação ao estilo de liderança, Kaleidos.red (2010, p. 155 e 156) aponta que o termo “heróico” é utilizado na literatura para destacar “el trabajo un tanto solitario e individual del promotor de un proyecto, que es muy suyo y del cual asume la responsabilidad de su desarrollo<sup>21</sup>”. Nesse sentido, Sobral e Furtado (2019) apontam que as teorias tradicionais decorrentes do paradigma do líder como um herói atribuem “ (...) a liderança como um processo de influência unidirecional, de cima para baixo, e traçam uma linha clara de separação entre líderes e liderados” (SOBRAL; FURTADO, 2019, p. 209). Contudo, essa visão não é mais compatível com o contexto social cada vez mais complexo, o qual tem demandado “(...) o surgimento de novos arranjos organizacionais, menos hierarquizados e mais colaborativos” (SOBRAL; FURTADO, 2019, p. 209).

---

<sup>21</sup> “(...) o trabalho um tanto solitário e individual do promotor de um projeto, que é muito seu e do qual assume a responsabilidade pelo seu desenvolvimento” (KALEIDOS.RED, 2010, p. 155 e 156, tradução nossa)

Tendo isso em vista, vários estudiosos estão apontando a necessidade de uma nova abordagem de liderança, denominada “pós-heróica”, de caráter relacional, coletivista e participativo. Logo,

(...) essas novas correntes teóricas afastam-se do foco nos atributos e características individuais dos líderes. Ao contrário, essas teorias tratam a liderança como um processo coletivo, produto de interações e relações estabelecidas por grupos de pessoas (SOBRAL; FURTADO, 2019, p. 209).

Essa perspectiva, portanto, vai de encontro à concepção vertical, pautada pelo monopólio do poder e da autoridade. Semelhantemente, Kaleidos.red (2010, p. 156) indica “*un liderazgo más preocupado por la dinamización, por la construcción conjunta, por la empatía, por el diálogo o por la negociación*”<sup>22</sup>, reconhecida como liderança relacional.

Ademais, podem ser observados casos em que exista mais de uma liderança - até mesmo uma liderança mais política e outra mais técnica -, que pode misturar os elementos “heróicos” e “relacionais”, trazendo uma possibilidade “híbrida” para a análise.

Podem-se perceber convergências entre a concepção de fatores conformadores e os elementos trazidos por Grau (2005; 2016) e demais autores sobre a centralidade do compartilhamento de objetivos entre os atores, para uma abordagem intersetorial. As variáveis relacionadas aos objetivos (fatores conformadores) buscam identificar se, e em que medida, a concepção inicial da política pública aconteceu de maneira integrada, envolvendo todos os atores a partir de discussões conjuntas e formação de consensos. Sobre a liderança, entendida no modelo Kaleidos.red (2010) como fator conformador, essa dimensão também é presente em Grau (2005; 2016), quando afirma ser estratégica a existência de um “agente catalítico” que seja capaz de imbuir os projetos intersetoriais de legitimidade, além de conseguir mobilizar um maior comprometimento entre os atores envolvidos.

### 4.3 Fatores Tangíveis

Os fatores tangíveis estão relacionados aos processos e aos recursos empregados para o funcionamento do projeto transversal. Nesse sentido, dado que a transversalidade é um fenômeno intrinsecamente relacional, esses fatores,

---

<sup>22</sup> “(...) uma liderança mais preocupada com a dinamização, construção conjunta, empatia, diálogo ou negociação” (KALEIDOS.RED, 2010, p.156, tradução nossa)

normalmente, são considerados como complementares, sendo tratados em segundo plano. Contudo, os casos empíricos observados por Kaleidos.red (2010) demonstram que eles ocupam uma posição mais relevante do que a imaginada. Isso acontece porque os fatores relacionais - que serão abordados adiante -, muitas vezes, são imaturos, precisando ser mais desenvolvidos para sobrepujar os aspectos imprevisíveis e voláteis que são, geralmente, associados a eles. Dessa forma, “*los factores tangibles se convierten en un soporte imprescindible para la transversalidad*”<sup>23</sup> (KALEIDOS.RED, 2010, p. 157 e 158), ou seja, os fatores tangíveis fornecem as bases, o “solo fértil” para que a transversalidade possa ser construída (KALEIDOS.RED, 2010).

As dinâmicas de funcionamento dos projetos são materializadas em estruturas e em processos, de modo a tornar mais tangível a prática transversal, que, muitas vezes, é tida como abstrata e subjetiva. Esse movimento é uma tentativa, então, de trazer uma maior estruturação para os desígnios transversais, evitando que os projetos se percam em uma espécie de “vazio orgânico” (KALEIDOS.RED, 2010).

*Esta debilidad coloca a estos proyectos en una situación de (...) cierto “vacío orgánico” que dificulta la capacidad de las diversas áreas o departamentos para entenderlo y apropiárselo. (...) el estudio nos sugiere que los procesos y las estructuras no garantizan la transversalidad, aunque sin ellos sí que podemos garantizar que ésta no existirá*<sup>24</sup> (KALEIDOS.RED, 2010, p. 158).

Assim, com o objetivo de aprofundar os conhecimentos sobre a importância das estruturas e dos processos para o desenvolvimento de projetos transversais, iremos analisar os seguintes critérios:

---

<sup>23</sup> “(...) os fatores tangíveis se tornam um suporte essencial para a transversalidade” (KALEIDOS.RED, 2010, p. 157 e 158, tradução nossa)

<sup>24</sup> “Esta fragilidade coloca estes projetos em uma situação de (...) um certo ‘vazio orgânico’ que dificulta a capacidade das diversas áreas ou departamentos de compreendê-los e apropriá-los. (...) o estudo sugere que os processos e estruturas não garantem a transversalidade, embora sem eles possamos garantir que ela não existirá” (KALEIDOS.RED, 2010, p. 158, tradução nossa)

Quadro 5 - Variáveis de análise das dinâmicas de funcionamento

Variáveis	Conteúdos mais Frequentes		
Nível de conhecimento sobre o funcionamento	Alto	Médio	Baixo
Grau de formalização dos processos	Alto	Médio	Baixo
Localização no organograma	Vértice	Setorial	-
	Conectada	Desconectada	-

Fonte: Elaboração própria com base no modelo Kaleidos.red (2010).

Nesse sentido, serão considerados o nível de conhecimento sobre o funcionamento do projeto pelas diferentes unidades da organização envolvidas, para compreender em que medida os atores estão integrados; o grau de formalização dos processos, que se reflete tanto na existência de documentos detalhados, quanto na aprovação deles em espaços oficiais, para compreender a acessibilidade dos aspectos operativos, o que pode impactar, também, no nível de concretude do projeto e de compromisso assumido pelos atores envolvidos; e, por fim, a localização do projeto no organograma, no que diz respeito ao espaço hierárquico onde o projeto se desdobra.

Sobre este último critério, o projeto pode estar atrelado ao vértice da estrutura organizacional, ou seja, no alto escalão, que possui uma influência maior, decisória e política, ou, então, nos níveis setoriais, que estão sujeitos às áreas mais estratégicas e que possuem menor capacidade institucional de articulação e de alcançar as outras unidades administrativas.

Quanto ao segundo fator tangível, tem-se os recursos (para além dos processos e estruturas). Qualquer projeto necessita de recursos para ser viabilizado, e isso não é diferente com os projetos transversais. Porém, os recursos, geralmente, representam mais do que os meios operacionais necessários, eles indicam o poder implicado em cada projeto conforme apontado por Kaleidos.red (2010), “*el volumen de recursos disponible es la principal variable para entender las relaciones de poder en el marco de nuestras organizaciones (...)*”<sup>25</sup> (KALEIDOS.RED, 2010, p. 161).

Entretanto, essa importância deve ser relativizada em projetos de caráter transversal, uma vez que, normalmente, eles estão mais relacionados com o processo

<sup>25</sup> “ (...) o volume de recursos disponíveis é a principal variável para compreender as relações de poder no âmbito de nossas organizações (...)” (KALEIDOS.RED, 2010, p. 161, tradução nossa)

de articulação envolvido na gestão da transversalidade, do que com a provisão de bens e serviços. Assim, segundo Kaleidos.red (2010), é comum que eles não sejam grandes consumidores de recursos, e mobilizem os que já estejam distribuídos pela organização.

Ainda, é preciso, então, que se encontre um equilíbrio, para que haja recursos disponíveis para o alcance dos objetivos, mas sem excessos, pois eles podem ser interpretados como ameaças, gerando conflitos e tensões dentro da organização e, conseqüentemente, prejudicando as relações horizontais necessárias para a transversalidade.

Nesse sentido, para compreender os diferentes aspectos dos recursos à disposição de projetos transversais, iremos analisar os critérios abaixo:

Quadro 6 - Variáveis de análise dos recursos

<b>Variáveis</b>	<b>Conteúdos mais Frequentes</b>			
Volume de recursos	Suficiente	Insuficiente	-	-
Origem dos recursos	Concentrado	Distribuído	-	-
Tipo de recursos	Políticos	Econômicos	Humanos	Comunicacionais

Fonte: Elaboração própria com base no modelo Kaleidos.red (2010).

Sendo assim, o volume de recursos será classificado como suficiente ou insuficiente, considerando as necessidades do projeto a ser analisado. A origem dos recursos procura identificar se eles são concentrados em uma unidade ou distribuídos pela organização, tentando perceber se há um compartilhamento. Por fim, serão verificados os tipos de recursos mais demandados pelo projeto em questão e se eles são supridos ou não.

Essa dimensão dos fatores tangíveis encontra ressonância nas formulações anteriores sobre intersectorialidade. Conforme destacado por Grau (2016), a *mancomunidad* se refere ao compartilhamento de recursos entre os atores em torno de um propósito comum, de modo a facilitar a execução das ações de maneira conjunta. Comparando com o modelo Kaleidos.red (2010), essa dimensão consegue ser analisada com base nas variáveis acerca dos recursos (fatores tangíveis), entendendo, principalmente, se eles estão concentrados ou distribuídos entre as áreas. Entretanto, é importante destacar que a distribuição dos recursos não garante o compartilhamento, conforme será discutido no capítulo 6.

#### 4.4 Fatores Intangíveis

A essência da transversalidade é a gestão das relações. Essa mobilização em torno das redes organizacionais em prol de um objetivo comum é a chave para o desenvolvimento de projetos transversais. Contudo, por mais que saibamos que as capacidades relacionais são cruciais, é difícil colocá-las em prática. Nesse sentido, Kaleidos.red (2010) indica que

*Nuestras organizaciones no están ni preparadas ni habituadas a las relaciones y a todo lo que éstas comportan: diálogo, compromiso, confianza, tensiones, negociación, acuerdo, etc. Las relaciones, en otros términos, son el factor clave para la transversalidad; aunque también el factor más difícil de gestionar y de controlar.*  
<sup>26</sup>(KALEIDOS.RED, 2010, p. 164)

Tendo isso em vista, é preciso que os gestores sejam dotados de novas habilidades e novos comportamentos, que os direcionem para uma postura mais fértil ao estabelecimento de redes, com as quais, até então, eles estão pouco habituados e predispostos. A intangibilidade das relações, então, demonstra a dificuldade de manejá-las e controlá-las, de modo que os avanços não são percebidos a curto prazo, mas, sim, a médio e longo prazo, no decorrer dos processos de aprendizagem coletivos, em espaços propícios para tal (KALEIDOS.RED, 2010).

Nesse contexto, é peremptório que observemos como se dão as relações entre as unidades da organização, primeiro, descrevendo-as, depois, interpretando-as, conforme será abordado a seguir.

Primeiramente, é preciso conhecer a frequência, a distribuição e a estrutura das relações estabelecidas entre as unidades envolvidas com um projeto transversal, ou seja, os aspectos descritivos das relações. A frequência indica as oportunidades de troca entre os atores, a distribuição demonstra se as relações estão mais concentradas, ou se elas acontecem de maneira mais disseminada. A estrutura, por sua vez, se refere ao arranjo da rede, o qual pode estar convergindo para um nóculo central mais dominante ou, preferencialmente, pode estar mais equilibrado, com uma intensidade semelhante entre as conexões. Esses critérios, portanto, nos dão um panorama inicial sobre as relações, conforme o quadro abaixo:

---

<sup>26</sup> “Nossas organizações não estão preparadas nem acostumadas com as relações e com tudo o que elas implicam: diálogo, compromisso, confiança, tensões, negociação, acordo, etc. As relações, em outras palavras, são o fator chave para a transversalidade; embora seja também o fator mais difícil de gerir e controlar. (KALEIDOS.RED, 2010, p. 164, tradução nossa)

Quadro 7 - Variáveis de análise dos aspectos descritivos das relações

<b>Variáveis</b>	<b>Conteúdos mais Frequentes</b>		
Frequência das relações	Alta	Média	Baixa
Distribuição das relações	Generalizada	Seletiva	-
Estrutura da rede	Equilibrada	Dominada	-

Fonte: Elaboração própria com base no modelo Kaleidos.red (2010).

Considerando o cunho interativo dos modelos transversais, é importante que a análise dos aspectos relacionais seja mais aprofundada. Nesse sentido, para além dos aspectos descritivos, iremos identificar se as dinâmicas entre as unidades da organização envolvidas com o projeto transversal são mais ou menos colaborativas, se a resolução de tensões que eventualmente surgem como produto das interações perpassa pelo diálogo, pela negociação ou pela imposição e, por fim, se a natureza das relações é calcada na confiança ou na desconfiança, a fim de qualificar tais relações, contrastando com o que a literatura aponta como o mais ideal. Esses elementos conformam os aspectos interpretativos das relações. Em resumo, os critérios estão apresentados abaixo:

Quadro 8 - Variáveis de análise dos aspectos interpretativos das relações

<b>Variáveis</b>	<b>Conteúdos mais Frequentes</b>		
Dinâmica das relações	Colaboração	Indiferença	-
Forma de resolução das tensões	Diálogo	Negociação	Imposição
Natureza das relações	Confiança	Desconfiança	-

Fonte: Elaboração própria com base no modelo Kaleidos.red (2010).

As alterações das formas organizacionais destacadas por Grau (2016), são compatíveis, principalmente, com as variáveis do modelo Kaleidos.red (2010) que dizem respeito aos aspectos relacionais (fatores intangíveis), na medida em que se considera a existência de arranjos comuns de governança e a importância de se analisar como eles se dão. Essa perspectiva organizacional poderia ser encaixada, também, nas variáveis sobre os processos (fatores tangíveis), mas, neste trabalho, o conteúdo está mais incorporado na análise das relações entre os atores, o que inclui entender em que medida as interlocuções estão sendo capazes de promover maior articulação e colaboração entre as áreas.

Apesar dessa aproximação temática, é importante destacar que o modelo Kaleidos.red (2010) não possui variáveis específicas para analisar, de fato, as alterações nos processos e nas estruturas, estando mais preocupado com a formalização das dinâmicas de funcionamento e com o conhecimento compartilhado entre os atores acerca desses aspectos. Contudo, existe espaço para que essas questões – alterações nos processos e estruturas - sejam abordadas de maneira mais ampla nas discussões sobre os fatores tangíveis e intangíveis.

#### **4.5 Modelo Ideal**

De um modo geral, os fatores de transversalidade são uma tentativa de decodificar a realidade, elencando as principais dimensões que estariam mais relacionadas com o sucesso de um projeto transversal. Logo, eles representam a construção de uma lente que sirva para orientar a leitura, em busca de parâmetros que nos tragam uma percepção mais substantiva - e estruturada -, sobre os atributos transversais de um projeto.

Nesse sentido, as variáveis denotam certos tópicos que são passíveis de serem observados para uma análise qualitativa da transversalidade, porém é importante que o modelo, além de apontar para onde se deve olhar, indique, também, o que deveria estar sendo encontrado, considerando o cenário ideal. Sobre isso, Kaleidos.red (2010) comenta:

Combinando las hipótesis teóricas con las lecciones prácticas, hemos ido construyendo un modelo simplificado que permita identificar aquellas variables que más inciden en el éxito o el fracaso de un proyecto transversal. Al mismo tiempo, hemos sobrevolado cada una de estas variables para especificar qué valores esperaríamos de ellas para contribuir al adecuado desarrollo de la transversalidad. (KALEIDOS.RED, 2010, p. 169)

Diante disso, é possível sintetizar os elementos apresentados no decorrer do capítulo em uma matriz com 18 variáveis relativas aos fatores de transversalidade agrupadas em 6 âmbitos de gestão, conforme representado na tabela abaixo:

Quadro 9 - Fatores para um tipo ideal de projeto transversal

Fatores de Transversalidade	Âmbitos de Gestão	Variáveis	Conteúdo das Variáveis
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
Fatores Tangíveis	Dinâmica de Funcionamento	Nível de Conhecimento	Alto
		Grau de Formalização	Alto
		Localização no Organograma	Conectada
	Recursos	Volume	Suficiente
		Origem	Distribuído
		Tipos	Diversos
Fatores Intangíveis	Descrição das Relações	Frequência	Alta
		Distribuição	Generalizada
		Estrutura	Equilibrada
	Condição das Relações	Dinâmicas	Colaboradoras
		Resolução de Tensões	Diálogo
		Natureza	Confiança

Fonte: Elaboração própria com base no modelo Kaleidos.red (2010)

Cada variável, portanto, possui uma contribuição para o desenvolvimento adequado da transversalidade, ainda mais considerando os conteúdos apontados pelo tipo ideal acima. Sendo assim, o objeto a ser analisado por este estudo, programa Percursos Gerais: Trajetória para Autonomia, será contrastado com as variáveis e os seus conteúdos indicados no Quadro 8, a fim de compreender o quanto o programa se aproxima - ou não -, do modelo proposto por Kaleidos.red (2010).

Os elementos trabalhados no capítulo anterior, relativos ao tema da intersetorialidade, serão incorporados, complementando a análise a partir do modelo ideal do Kaleidos.red (2010): a) o grau de incorporação da diretriz intersetorialidade no ciclo de formulação, implementação e avaliação do programa; b) o grau de *mancomunidade* (partilha de recursos, informações etc.) na execução das ações e c) o grau de alteração das formas organizacionais prévias dos setores.

As discussões do capítulo anterior sobre a intersetorialidade e a transversalidade são similares, ou seja, existem aproximações em suas teorias, demonstrando uma condição de validade teórica do modelo de Kaleidos.red (2010) frente ao objeto de estudo deste trabalho.

A partir dessa aproximação, será possível indicar recomendações com a intenção de maximizar os efeitos positivos oriundos das estratégias transversais/intersectoriais.

Ainda que o modelo sirva como ponto de partida, ele não pretende encerrar as possibilidades, sendo recomendável que surjam outros estudos mais amplos que contribuam para o aprimoramento das dimensões, sobretudo, com relação às classificações de cada variável. (KALEIDOS.RED, 2010).

Apesar de suas limitações, o modelo de análise proposto por Kaleidos.red (2010) pode ser considerado um avanço para a consolidação e a sistematização de conhecimentos sobre a transversalidade, ainda mais tendo em vista o caráter mais prático ao qual se propõe. Conforme aponta Sandim (2012), esse modelo é inovador, na medida em que não existe algo semelhante na literatura:

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. (SANDIM, 2012, p. 79)

Essas características, portanto, tornaram a adoção do modelo Kaleidos.red (2010) atrativa para este estudo. Além disso, esse mesmo modelo foi utilizado por Sandim (2012) para a análise da intersectorialidade do programa Travessia, um programa anterior do estado de Minas Gerais de combate à pobreza e às vulnerabilidades sociais. Logo, essa paridade metodológica pode contribuir para que sejam realizadas comparações futuras entre os programas, o que pode agregar valor tanto para a academia, quanto para o estado, que poderá verificar como a intersectorialidade tem sido desdobrada em seus programas ao longo do tempo e das trocas de gestão no executivo estadual.

## 5 DESCRIÇÃO DO PROGRAMA

### 5.1 Construção do Programa

Em 2019, a troca de governo condicionou a reforma administrativa da estrutura orgânica do Poder Executivo do estado de Minas Gerais (Lei 23304/19), a qual estabeleceu que a SEDESE reuniria atribuições relativas à assistência social; trabalho, emprego e renda; pobreza no campo; segurança alimentar e nutricional; direitos humanos; esportes; habitação; atendimento ao dependente químico (política sobre drogas). Essa definição representou a fusão estrutural de três secretarias de estado (Trabalho e Desenvolvimento Social, Direitos Humanos e Esportes) e uma subsecretaria (de Políticas sobre Drogas), se comparada com a divisão funcional do mandato anterior.

Segundo Nascimento e Silva (2020, p. 281) a “compatibilização das estruturas organizacionais de três secretarias de Estado e uma subsecretaria em um único organograma, além da agregação de competências de naturezas variadas, foi missão dada pelas diretrizes de governo” e representou a “inclusão de pautas de políticas públicas relevantes que anteriormente compunham a estrutura de outras secretarias” (NASCIMENTO; SILVA, 2020, p. 277). Com isso, os servidores tiveram que passar por um processo de adaptação, a fim de compreender as alterações e adequar o contexto operacional às novas competências incorporadas à SEDESE, o que trouxe um impacto direto ao funcionamento das áreas. Esse cenário é corroborado pelo Entrevistado 1:

*Algumas áreas vieram para a secretaria e a equipe técnica de transição de governo não estava preparada. A Secretaria ficou muito grande, foram 7 áreas finalísticas e com algumas áreas que inicialmente não estavam previstas (...) (Entrevistado 1).*

Ainda, Nascimento e Silva (2020) apontam que

*As decisões, e posteriores consequências estruturais e programáticas, foram tomadas no âmbito da alta gerência do órgão, sem a participação das áreas finalísticas sob responsabilidade da pasta, com reflexos possíveis no entendimento dos atores em relação à mudança. (NASCIMENTO; SILVA, 2020, p. 281).*

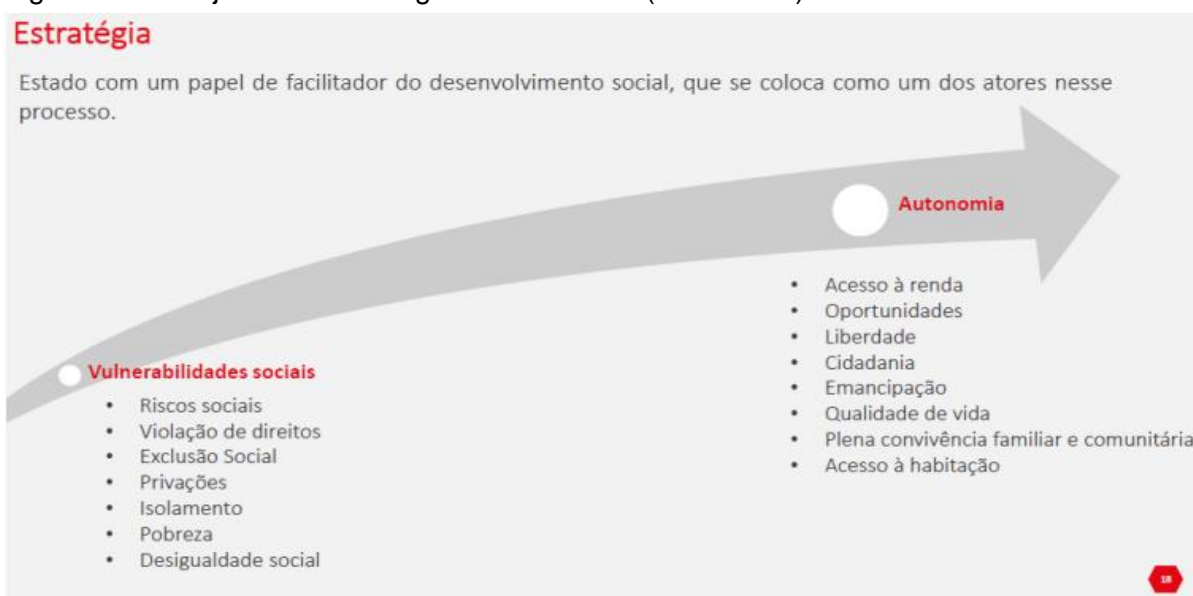
Sendo assim, o organograma da SEDESE ficou estruturado conforme consta no Anexo A deste trabalho.

Nesse contexto de mudança, a SEDESE deu início às discussões para construir o seu planejamento estratégico, no qual

*(...) entendeu-se que havia um núcleo central de todas as políticas que eram as famílias em vulnerabilidade e as próprias vulnerabilidades e aí criou-se a ideia de que a nossa missão era reduzir vulnerabilidades, prospectando e projetando para o futuro uma autonomia. E a gente definiu essa autonomia como uma vivência plena dos direitos, sem vulnerabilidades. (Entrevistado 1)*

Assim, conforme consta nos registros internos, as demandas prioritárias de atuação da secretaria são traduzidas na seguinte missão “induzir as autonomias de indivíduos e famílias, por meio de políticas públicas de direitos e redução de vulnerabilidades sociais” (NASCIMENTO, 2021, p. 106)”, bem como no objetivo de “reduzir a pobreza incentivando a jornada para autonomia” (NASCIMENTO, 2021, p. 106), sendo que a “autonomia” é compreendida como o “desenvolvimento da liberdade dos indivíduos e famílias para exercerem os seus direitos e expandirem seus potenciais de emancipação” (NASCIMENTO, 2021, p. 106). Nesse sentido, segundo Nascimento e Silva (2020), “(...) é possível verificar que a diretriz adotada é de induzir as políticas, através do papel de facilitador, buscando a promoção da autonomia das pessoas, ou seja, capacidades e liberdades dos indivíduos e famílias” (NASCIMENTO; SILVA, 2020, p. 278).

Figura 1 - Planejamento estratégico da SEDESE (2019-2022)



Fonte: Nascimento (2021)

A partir do planejamento estratégico, portanto,

*(...) começou-se a entender, dentro desse objetivo macro, qual que era a contribuição de cada [sub]secretaria e de cada área temática, e aí criou-se todo o mapa estratégico, a posição de cada um, mas sentiu-se falta de uma ação que concretizasse essa visão propriamente dita do caminho para sair dessas vulnerabilidades. E aí, ao longo de muita discussão, pensou-se em uma solução específica, um projeto específico que lidasse com essa temática, com o objetivo propriamente de intervir na situação de vulnerabilidade. E aí que foi a primeira ideia, o primeiro ponto do Percursos Gerais. (Entrevistado 1)*

*(...) a gente incorporou, então, o Percursos Gerais como sendo uma estratégia para responder essa missão da secretaria nesse contexto de mudança de governo. E aí ele se tornou, inclusive, a estratégia central da secretaria pactuada com o próprio governador (...) (Entrevistado 1)*

Tendo isso em vista, o Percursos Gerais: Trajetória para Autonomia foi concebido com o intuito de responder aos direcionamentos estratégicos do governo, se consolidando como o programa para o enfrentamento da pobreza no estado de Minas Gerais durante o período de 2019 até 2022. Segundo o Entrevistado 4, a construção do programa foi motivada por três fatores principais:

*Eu acho que tiveram motivações de ordens distintas. (...) Se a gente pudesse resumir, eu acho que seriam três fatores. Talvez, uma pressão institucional, por meio das leis e decretos que impõem essa competência para a secretaria. Uma questão política, mas mais interna, sobre esse conhecimento da necessidade [de combate à pobreza], dessa motivação interna para criar uma resposta. E, terceiro, uma motivação mais política, uma pressão política externa, que também - seja por meio da Assembleia, seja por meio do próprio governador, dos prefeitos - tornavam esse problema uma agenda dentro da SEDESE. (Entrevistado 4)*

Ainda sobre essas pressões institucionais e políticas,

*Não existia um programa, mas existiam conversas sobre a necessidade de haver uma estratégia de combate à pobreza na secretaria. (Entrevistado 4)*

Isso se reforça pelo fato de que a SEDESE possuía um histórico de programas anteriores de combate à pobreza, sendo eles o Programa Travessia (2007-2014), das gestões do Aécio e do Anastasia e do Novos Encontros (2015-2018), da gestão do Pimentel.

Tendo isso em vista,

*O passo inicial foi um desafio, colocado pela própria secretária, da gente criar na secretaria um projeto com esse foco, com esse escopo [de combate à pobreza]. E que a gente endereçasse isso criando um método claro e que a gente pudesse desenvolver em cada um dos municípios. (Entrevistado 4)*

Segundo o Entrevistado 1, as discussões do planejamento estratégico acabaram desaguando nas discussões sobre o Percursos Gerais. Sendo assim, inicialmente, os subsecretários e o gabinete da SEDESE se envolveram com a construção do programa, sem a participação de outras secretarias ou outros atores externos:

*Os principais atores naquele momento foram mais internos do órgão. A gente envolveu pouco os stakeholders externos, de forma geral. Ficaram mais envolvidos na questão a própria secretaria, eu, o Henrique [Superintendente de Integração], a chefe de gabinete, os subsecretários, de forma geral: de trabalho e emprego, de esportes, de direitos humanos, de assistência social, de política sobre drogas. Então ficou bastante restrito. E aí, cada um envolveu suas equipes, na medida em que foi sendo necessário. (Entrevistado 4)*

Com o tempo, a área da Superintendência de Integração assumiu um protagonismo maior nesse processo:

*Aí, depois, o desenho mais preciso do programa foi feito na SI [Superintendência de Integração], com as equipes do Observatório e da Diretoria de Projetos Especiais - que ficou assim então denominada também durante a reforma administrativa -, e com algumas áreas. Aí começou a participar a equipe da Subsecretaria de Assistência Social, a equipe da Subsecretaria de Direitos Humanos, a Subsecretaria de Trabalho, mas já nesse desenho mais específico. Então, assim, teve uma diretriz geral, um desenho conceitual mais amplo, feito pelo gabinete, e depois o detalhamento foi feito com as equipes. (...) Na parte técnica foi, de fato, uma liderança da DPE e da Superintendência de Integração com as equipes. (Entrevistado 1)*

Com isso, as equipes das áreas envolvidas se tornaram responsáveis por elaborar propostas, as quais eram desenvolvidas com base em pesquisas sobre experiências anteriores - seja no estado de Minas Gerais, seja em outras localidades -, ou a partir das experiências prévias dos servidores.

*(...) em discussões, a gente foi fazendo benchmarking, pensando nos programas anteriores que a gente tinha, qual que era lacuna de cada um, pesquisando programas em outros estados - acho que o Paraná tinha um projeto similar -, o próprio governo federal, com o Brasil sem miséria, e aí a gente foi adequando e vendo o que que cabia ali para a realidade do governo do estado, com a realidade naquele momento, bem mais desafiadora em termos de recursos. Sempre foi um limitador enorme, é uma restrição que a gente convive até hoje. (Entrevistado 4)*

Conforme as propostas eram estruturadas, as chefias apresentavam as sugestões ao nível estratégico, geralmente, durante as reuniões gerenciais, onde elas eram discutidas. Nessa dinâmica, a secretária ocupou um papel crucial, analisando

as ideias e dando um parecer sobre elas. A partir dos retornos dado, as equipes iam reestruturando as propostas e esse movimento perdurou até que se alcançasse a versão aprovada pelo Gabinete. Esse processo foi denominado por um dos entrevistados como “tentativa e erro”, e foi ocasionado por uma ausência de um direcionamento mais concreto acerca das expectativas em relação ao que estava sendo construído. Assim, ainda que a criação do programa estivesse pautada nas orientações estratégicas do governo, não houve um direcionamento claro acerca de suas premissas, de modo que, conforme apontado em algumas entrevistas, as demandas foram sendo elucidadas ao longo da elaboração da iniciativa e a tomada de decisão foi exclusiva do alto escalão da SEDESE.

Sobre a criação de um grupo específico para as discussões sobre a construção do Percursos Gerais, o Entrevistado 4 destacou:

*(...) a gente criou um fórum específico para isso. Na época, tinham reuniões destacadas só para discutir esse projeto, a gente fazia workshops internos. Então, foi bem intenso o período de desenvolvimento, foi bem focado. (Entrevistado 4)*

Entretanto, o Entrevistado 1 disse

*Não teve um espaço formalizado para isso não. (...) A única instância periódica era a reunião de gabinete, que é a reunião gerencial que a secretária faz com os subsecretários, essa era toda semana(...). (Entrevistado 1)*

E ainda justificou,

*Na construção, até porque estava um momento muito conturbado, aí, só lembrando o contexto, ao mesmo tempo que a gente estava discutindo o PPAG novo - o plano de governo que seria estabelecido -, estava rolando Brumadinho, também. Então assim, foi tudo muito junto. Então a gente não tinha, realmente, era muito espaço para criar essas instâncias de discussão/deliberação, as coisas estavam acontecendo de maneira muito intensa. (Entrevistado 1)*

Provavelmente, essa contradição diz respeito à compreensão dos entrevistados sobre o que seria a construção de um “grupo específico”. Ainda, por mais que o Entrevistado 1 tenha apontado que não houve a formação de um grupo específico para a criação do Percursos Gerais - de maneira formalizada e com uma frequência pré-estabelecida -, ele destacou que houve a formação de dinâmicas voltadas para o aprimoramento do desenho do programa, realizadas sob demanda e com a participação de diversas áreas:

*E quando foi fazer a confecção do programa mesmo, a gente criou algumas metodologias, a gente fez uns brainstormings, teve uma*

*reunião de design thinking do programa Percursos Gerais com as áreas, aí participou um número maior de pessoas, para a gente poder realmente fechar o que seria o programa, mas aí já na hora mesmo que já tava pra botar no papel, ainda em 2019. (Entrevistado 1)*

Com relação ao conteúdo das discussões que pautaram a concepção do Percursos Gerais, desde o início, a palavra “autonomia” esteve presente, inclusive, por influência do planejamento estratégico. Assim, a palavra “autonomia” se destacou nas discussões de idealização do programa, e permaneceu como uma palavra orientadora. Além disso, a retórica da intersectorialidade também esteve presente desde o início, conforme os entrevistados comentaram:

*(...) a gente tinha como pressuposto essa lógica intersectorial - pela própria natureza do fenômeno, das vulnerabilidades, da pobreza, que é multisectorial, a gente precisa de uma ação igualmente multisectorial. Então, a gente propôs inicialmente fazer um diagnóstico dessas vulnerabilidades, compreender quais eram os problemas e a partir desses problemas criar soluções. (Entrevistado 1)*

Segundo o Entrevistado 4:

*A gente discutia muito sobre (...) lidar com um problema complexo como a pobreza, que é causa e consequência, ao mesmo tempo, de ações de saúde, educação, segurança, transporte e mobilidade, enfim, emprego, e que a gente não conseguiria atuar sozinhos. Uma das discussões que foram feitas sobre - lá na época da criação do projeto -, foi que indicador utilizar para priorizar, para direcionar e o principal que a gente discutia à época era o índice de pobreza multidimensional. A gente já partiu, desde lá atrás, de uma visão intersectorial da pobreza, uma visão complexa de pobreza, nunca foi simplificada, apesar de que as restrições levaram ao projeto a ser lapidado para o que a gente de fato conseguir fazer. (Entrevistado 4)*

Dessa forma, compreende-se que a perspectiva da intersectorialidade surgiu no início da concepção do programa por uma decorrência lógica, tendo em vista a complexidade do problema que se pretendia enfrentar, ou seja, pela multidimensionalidade do fenômeno. Outro ponto destacado foi a reforma administrativa e, conseqüentemente, a concentração de pautas variadas na SEDESE, o que também influenciou na decisão pela junção de diversas temáticas no programa, em uma tentativa de uni-las em prol de um objetivo comum. Então, segundo o Entrevistado 1, a dinâmica intersectorial surgiu, principalmente, por dois motivos:

*(...) são essas duas coisas. É o fenômeno e a multiplicidade de políticas aqui dentro da própria secretaria. (Entrevistado 1)*

Além disso, outro motivo apontado para a adoção da intersectorialidade foi a influência de programas anteriores:

*Inspirou sim, principalmente, a parte da intersectorialidade dele. (...) poderia ser uma - a gente tem um nome técnico para isso -, não é "dependência de trajetória", mas é como se fosse. É uma experiência institucional, desde o programa Travessia, que tem características de articulação, são projetos que chegam juntos numa determinada região, com o objetivo de superar situações de pobreza. O Travessia fez isso, o Travessia foi minguando à medida que o governo Anastasia foi terminando. Entra o governo Pimentel e substituiu o Travessia pelo projeto de combate à pobreza no campo, que também era bem incipiente, não tinha novos recursos - assim como o programa Travessia já estava terminando sem novos recursos -, então foi simplesmente uma estratégia de articulação, com uma criação de narrativa política. E aí veio o Percursos Gerais com um pouco dessa narrativa, também, de articulação e agregando valor (...). Então eu acho que a inspiração surgiu no Travessia, lá nos idos de 2008. (Entrevistado 4)*

Dessa forma, com o tempo, o programa foi tomando corpo, e as outras áreas foram sendo envolvidas conforme a necessidade de uma intervenção intersectorial foi sendo assinalada. Além disso, a Diretoria de Projetos Especiais (DPE) ficou responsável pela coordenação do programa, passando a ocupar um papel central na condução do programa, bem como na articulação com os outros atores, se responsabilizando pela integração da iniciativa.

Ademais, o programa teve o seu início marcado por descompassos no calendário, o que pode ter influência do "(...) clima organizacional em processo de adequação, aguardando a nova configuração de equipes e as diretrizes necessárias para a execução dos projetos" (NASCIMENTO; SILVA, 2020, p. 281). Assim, o cenário de mudança - somado à inconsistência no direcionamento do programa -, influenciou em um começo apressado da iniciativa, em que as orientações ainda não estavam completamente definidas, e existiam muitas "pontas soltas" relativas à gestão e à integração a serem resolvidas. Além disso, no início da gestão do Zema, houve o rompimento da barragem de Brumadinho, o que também atrapalhou o foco nas definições do programa:

*(...) até porque estava um momento muito conturbado, aí, só lembrando o contexto, ao mesmo tempo que a gente estava discutindo o PPAG novo - o plano de governo que seria estabelecido -, estava rolando Brumadinho, também. Então assim, foi tudo muito junto. Então a gente não tinha, realmente, era muito espaço para criar essas instâncias de discussão/deliberação, as coisas estavam acontecendo de maneira muito intensa. (Entrevistado 1)*

*E aí, lembrando que no meio desse caminho, bem no início de 2019, teve a questão do rompimento da barragem, que acabou direcionando a Superintendência e a SEDESE como um todo a olhar para o outro lado. E isso pausou um pouco o processo do Percursos Gerais, desse programa estratégico e tudo mais. (Entrevistado 3)*

Nesse sentido, diversos aspectos conceituais e operacionais foram - e estão sendo -, ajustados no decorrer do programa, o que foi ainda mais intensificado pelo surgimento da pandemia no início de 2020. Essa crise impactou profundamente no planejamento das ações, e fez com que inúmeras adequações fossem necessárias, já que a presença dos servidores estaduais nos municípios foi suspensa. Até o final do ano de 2021, diversas atividades presenciais ainda se mantiveram restritas, e os paliativos virtuais perduraram mais do que o imaginado.

Vale ressaltar que não existem legislações sobre o programa, ou documentos oficiais que tratem do seu funcionamento. Existem apenas alguns ofícios no Sistema Eletrônico de Informações (SEI) e materiais explicativos produzidos pela equipe coordenadora do Percursos Gerais, como cartilhas e apresentações em power point, o que demonstra uma deficiência na gestão do conhecimento, bem como uma falta de formalização e institucionalização do programa, conforme será discutido na seção 6.3 do próximo capítulo.

De modo geral, o histórico de construção do programa Percursos Gerais: Trajetória para Autonomia seguiu o encadeamento de ações abaixo:

Figura 2 - Histórico de construção do programa Percursos Gerais



Fonte: Documento Interno – MINAS GERAIS (2020a)

Sendo assim, as primeiras definições do Percursos Gerais se referem à seleção dos territórios de intervenção e à realização dos diagnósticos locais nos municípios da Regional de Teófilo Otoni, escolhida como piloto do programa. A partir das informações coletadas, o programa estabeleceu as parcerias com as outras áreas e construiu o seu portfólio de projetos, tentando responder às demandas locais. Contudo, conforme pode ser observado na Figura 2, somente após o lançamento do programa aconteceu a “Estruturação Geral PMO”, ou seja, o desenvolvimento dos instrumentos de planejamento e de monitoramento, a estruturação da governança, entre outras definições que impactaram no desenho e nos processos do programa. Isso, por sua vez, pode indicar uma falha de organização e de estruturação do Percursos Gerais, conforme será discutido no capítulo de análise (ver capítulo 6).

No mais, a próxima seção abordará as principais características do Percursos Gerais, porém, as informações serão apresentadas em uma ordem distinta do fluxo indicado na Figura 2, uma vez que o processo de construção do programa não aconteceu de forma linear e as definições foram sendo tomadas ao longo do tempo, no decorrer das atividades. Assim, escolhemos outra sequência, que consideramos mais didática para facilitar o entendimento.

## **5.2 Características do Programa**

O programa Percursos Gerais: Trajetória para Autonomia se configura como a principal estratégia de combate à pobreza e às vulnerabilidades sociais adotada pela Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social (SEDESE) durante a gestão de 2019-2022 do governo de Minas Gerais. O programa se propõe a atender os municípios mineiros com os menores Índices de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) por meio da oferta de ações de diferentes áreas de atuação da SEDESE e demais órgãos parceiros, de modo a contemplar as temáticas de esporte, drogas, direitos humanos, assistência, habitação, segurança alimentar e nutricional, trabalho e renda, dentre outros. Dessa forma, o programa Percursos Gerais se assenta sob a premissa da intersetorialidade e reivindica um funcionamento pautado na mobilização de esforços de diversos atores por meio da articulação organizacional, em prol do objetivo em comum de enfrentamento das múltiplas dimensões da vulnerabilidade social.

Assim, o programa pretende atuar sobre a vulnerabilidade social por meio de ações articuladas entre setores governamentais e possíveis outros parceiros, de

modo a melhorar a qualidade de vida da população dos municípios beneficiados. A prioridade é que sejam atendidos indivíduos pertencentes às famílias que se encaixam no perfil CADÚnico, com a especificação de renda de meio salário mínimo *per capita* ou três salários mínimos totais. Assim, o objetivo do programa está atrelado ao objetivo estratégico da secretaria, o qual consiste em “reduzir a pobreza incentivando a jornada para a autonomia”, sendo que a “autonomia” é compreendida como o “desenvolvimento da liberdade dos indivíduos e famílias para exercerem os seus direitos e expandirem seus potenciais de emancipação”, conforme apresentado anteriormente.

O programa começou a ser formulado em 2019, e o lançamento aconteceu em Teófilo Otoni em novembro do mesmo ano. Logo, as primeiras ações começaram a ocorrer em 2020 e, atualmente, a previsão é que os municípios selecionados sejam atendidos com as políticas públicas vinculadas ao programa até 2023.

## **5.2.1 Estrutura do Programa**

### **5.2.1.1 Estágios**

De certa forma, o próprio nome “Percurso Gerais: Trajetória para Autonomia” reflete a estrutura do programa. Nesse sentido, os projetos são divididos em três tipos: políticas de atendimento às necessidades básicas, políticas de transição e políticas de fomento à geração de renda, de modo a representar a “trajetória para a autonomia” (ver figura 3). Isso significa que a iniciativa procura oferecer ações que possam contribuir com cada um dos estágios em direção à autonomia, englobando os diferentes contextos em que os indivíduos em situação de vulnerabilidade social possam estar inseridos ao longo do seu processo de emancipação social. Essa visão compreende que é necessário que diversas condições prévias sejam satisfeitas para que os indivíduos possam alcançar a autonomia.

Figura 3 - Representação dos estágios da “Trajetória para Autonomia”



Fonte: Documento Interno – MINAS GERAIS (2020b)

Conforme as definições do programa, as categorias podem ser descritas da seguinte forma:

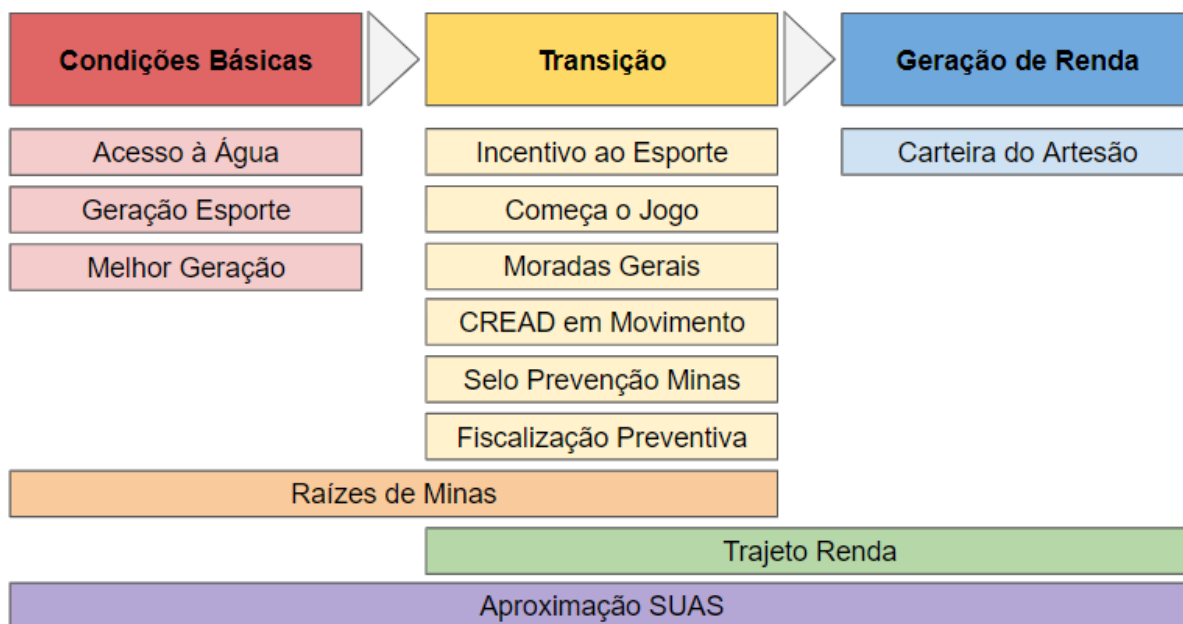
As políticas focadas no atendimento às **Necessidades Básicas** são aquelas que contemplam as necessidades mais imediatas dos cidadãos, muito mais ligadas às necessidades fisiológicas, de segurança mínima e de inserção social primária. Sem a satisfação dessas demandas, os atendimentos promovidos pelas políticas posteriores podem perder efetividade ou acabar sendo, até mesmo, inviabilizados.

As políticas focadas na **Transição** são aquelas estimuladas após o atendimento às necessidades básicas. A partir delas, o indivíduo consegue obter maior pertencimento social, consegue garantir direitos mais substantivos e é estimulado de modo mais direto a fortalecer sua cidadania e outros laços sociais.

As políticas focadas na **Geração de Renda** são aquelas que de fato direcionam e impulsionam o indivíduo para um ambiente em que se torne possível obter um rendimento que garanta seu próprio sustento. Destaca-se que a geração de renda não é assegurada meramente pela busca de um emprego, mas por outras múltiplas formas de trabalho que contemplem a diversidade econômica da região e as possibilidades do sistema econômico ali presentes. É a partir daqui que o indivíduo consegue maximizar suas aptidões, buscar sua auto realização e consegue agir com maior autonomia. (MINAS GERAIS, 2021b, p. 8)

Essa divisão possibilita a “(...) visualização mais direta dos marcos fundamentais para a garantia da autonomia e facilita também o encadeamento de ações” (MINAS GERAIS, 2021b, p. 7). Com isso, cada um dos projetos pode ser classificado em pelo menos uma das categorias, conforme a Figura 4 abaixo:

Figura 4 - Classificação dos projetos do programa Percursos Gerais segundo os estágios da “Trajetória para Autonomia”



Fonte: Elaboração própria com base no Documento Interno – MINAS GERAIS (2021b).

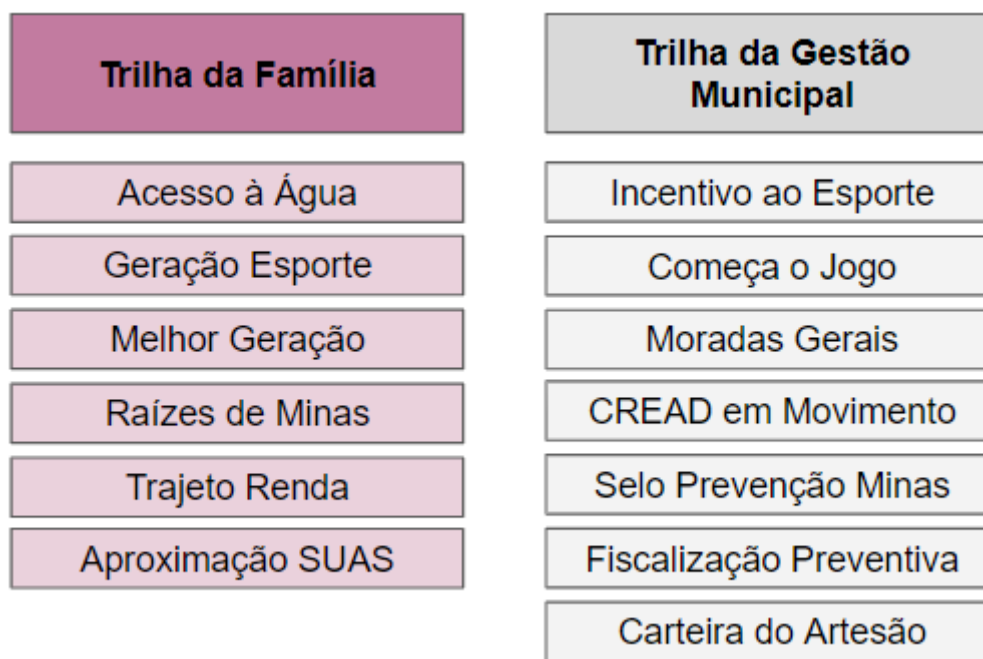
Como pode ser observado na Figura 4, existem projetos que estão inseridos em mais de um estágio, “(...) dada a complexidade e a abrangência de suas ações e produtos” (MINAS GERAIS, 2021b, p. 8). Em especial, o projeto “Aproximação SUAS” é o único que acompanha os três estágios, sendo considerado o “Fio Condutor” do programa. Ele contribui para o aprimoramento e o fortalecimento da rede socioassistencial nos municípios atendidos, o que é essencial para a consecução dos objetivos do Percursos Gerais, na medida em que o seu enfoque são as pessoas em situação de vulnerabilidade social. Nesse sentido, o Aproximação SUAS possui uma atuação mais ampla, que ultrapassa as fronteiras do projeto e perpassa todo o programa.

### 5.2.1.2 Trilhas

Para além dos estágios, os projetos podem ser classificados conforme as trilhas. Assim, ao invés de serem agrupados tendo em vista os seus resultados esperados - ou seja, a contribuição que cada um oferece em prol da “Trajetória para Autonomia” -, eles passam a ser divididos segundo o público-alvo para o qual são direcionados. Nesse sentido, a “Trilha da Família” é composta por projetos que promovem atendimento direto aos cidadãos (considerando o perfil prioritário do programa), enquanto a “Trilha da Gestão Municipal” se direciona para a qualificação

da administração pública do município, para o aprimoramento da gestão municipal e dos serviços prestados.

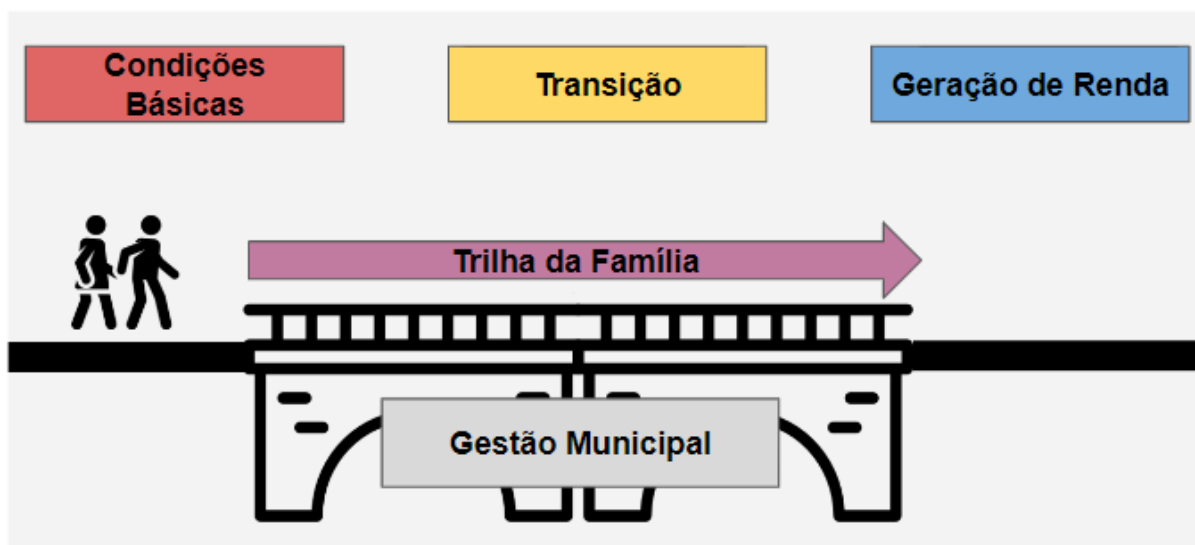
Figura 5 - Classificação dos projetos do programa Percursos Gerais segundo as trilhas da “Trajetória para Autonomia”



Fonte: Elaboração própria com base no Documento Interno – MINAS GERAIS (2021b).

Dessa forma, as duas modalidades em conjunto contribuem para o acompanhamento dos projetos dentro da “Trajetória para Autonomia”, na medida em que permitem a identificação de projetos semelhantes, ou passíveis de concatenação. Assim, ambas as trilhas viabilizam o Percursos Gerais, conforme demonstra a Figura 6 abaixo:

Figura 6 - Representação das modalidades de classificação dos projetos do programa Percursos Gerais



Fonte: Elaboração própria com base no Documento Interno – MINAS GERAIS (2021b).

### 5.2.2 Público-Alvo

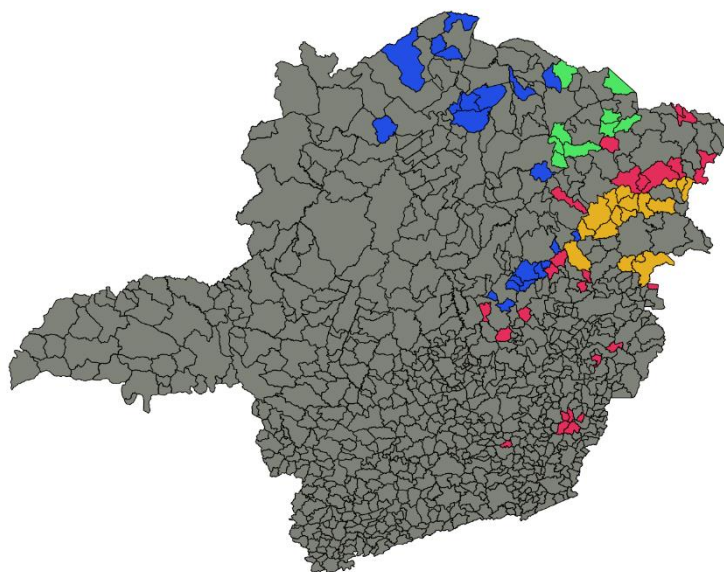
Inicialmente, o programa não definiu um público-alvo específico para além dos territórios de atuação e do direcionamento para o atendimento de pessoas em situação de vulnerabilidade social. Posteriormente, ainda em 2019, o Gabinete solicitou que o Observatório de Desenvolvimento Social (ODS) analisasse o Cadastro Único (CADÚnico) e identificasse os principais públicos, com o objetivo de orientar as entregas dos projetos. Nesse sentido, verificou-se a prevalência das seguintes personas: agricultores familiares; idosos; crianças e adolescentes; mulheres em situação de violência; povos e comunidades tradicionais. Em seguida, a Diretoria de Projetos Especiais (DPE) realizou a aplicação de uma ferramenta denominada Mapa de Empatia, a fim de construir uma narrativa (storytelling) para cada uma das personas identificadas, trazendo uma percepção mais concreta do cotidiano desses públicos prioritários para embasar a construção de políticas públicas mais efetivas.

Entretanto, ainda que as ações do programa contemplem a maior parte dessas personas, essas definições não foram utilizadas de maneira expressiva na definição dos projetos e não surtiram um efeito prático em prol da consecução do objetivo estratégico do programa. Assim, após o início da execução do programa, a alta gestão da SEDESE percebeu essa lacuna de direcionamento e demandou pela priorização das famílias com perfil CADÚnico, com a especificação de renda de meio

salário mínimo *per capita* ou três salários mínimos totais. No mais, cada projeto ficou responsável por estabelecer, caso necessários, outros recortes a mais (ex.: idade, profissão, gênero etc.), conforme as características de suas ações.

### 5.2.3 Territórios e Etapas de Implementação

Os territórios de atuação do programa foram definidos com base no IDHM. Esse indicador foi escolhido pela equipe estratégica do programa devido à sua legitimidade perante as discussões de assuntos de caráter social, sendo amplamente conhecido. Assim, o Percursos Gerais optou por selecionar os municípios mineiros com o IDHM classificado como baixo (menor que 0,599), ou seja, os municípios com os menores índices do estado, já que Minas Gerais não possui nenhum município com o IDHM muito baixo. Assim, a iniciativa pretende beneficiar 73 municípios, os quais são os mais vulneráveis do estado, segundo o índice adotado como referência. Os municípios estão localizados geograficamente no estado conforme o mapa abaixo (ver figura 7) e a listagem com os nomes de cada um pode ser encontrada no Anexo B. Figura 7 - Mapa dos municípios atendidos pelo programa Percursos Gerais



Etapas de Implementação por Regional Sedese

- Etapa 1 - Teófilo Otoni
- Etapa 2 - Salinas
- Etapa 3 - Diamantina e Montes Claros
- Etapa 4 - Almenara, Araçuaí, Curvelo, Gov. Valadares, Metropolitana, Muriaé, São João Del Rei e Timóteo

Fonte: Cartilha Oficial do Programa Percursos Gerais – Versão Atualizada – MINAS GERAIS (2021a)

Com o objetivo de viabilizar a coordenação da implementação do programa, estabeleceu-se que os atendimentos dos territórios seriam realizados gradualmente, em fases, conforme os critérios adotados pela gestão do Percursos Gerais. Nesse sentido, o programa agrupou os municípios segundo as suas localizações, utilizando como referência as áreas das Diretorias Regional de

Desenvolvimento Social e, posteriormente, organizou uma escala de execução, de modo a priorizar o atendimento das regiões com a maior concentração de municípios vulneráveis (ver figura 8).

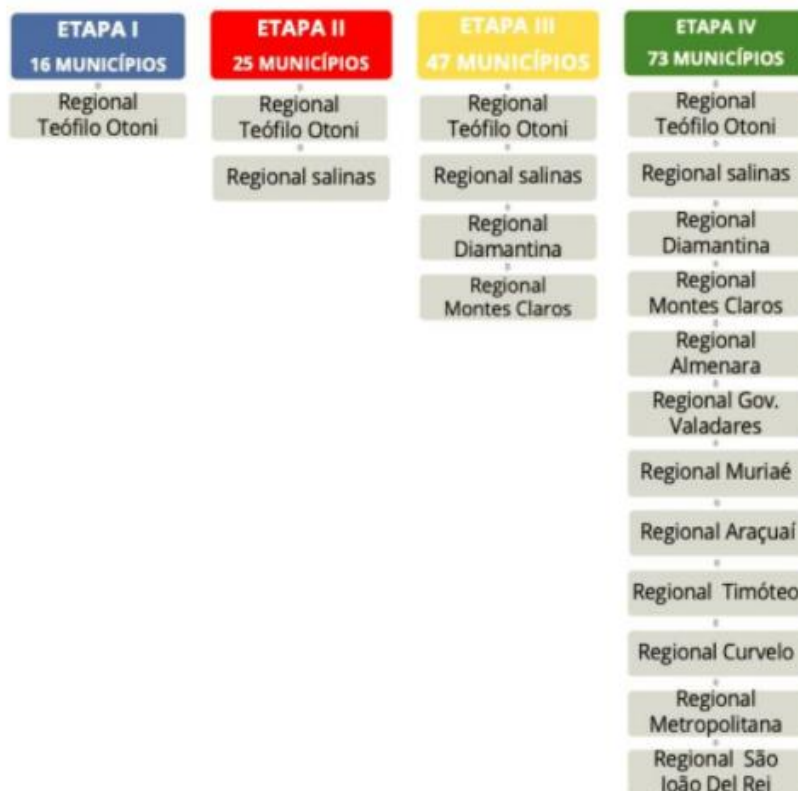
Figura 8 - Divisão dos municípios atendidos pelo programa Percursos Gerais as Regionais de Desenvolvimento Social

Diretoria Regional de Desenvolvimento Social	Nº de Municípios com baixo IDH-M	Nº total de municípios	% Municípios com baixo IDH-M
Teófilo Otoni	16	30	53%
Salinas	9	19	47%
Montes Claros	12	69	17%
Diamantina	10	24	42%
Almenara	7	17	41%
Governador Valadares	7	70	10%
Muriaé	5	64	8%
Araçuaí	3	16	19%
Timóteo	1	63	2%
Curvelo	1	21	5%
São João Del Rei	1	58	2%
Metropolitana	1	54	2%
<b>Total geral</b>	<b>73</b>	<b>505</b>	-

Fonte: Documento Interno – MINAS GERAIS (2019d)

Tendo isso em vista, a implementação do programa foi dividida em quatro etapas, as quais estão descritas na Figura 9 abaixo:

Figura 9 - Etapas de Implementação do programa Percursos Gerais



Fonte: Cartilha Oficial do Programa Percursos Gerais – Versão Atualizada – MINAS GERAIS (2021a)

#### 5.2.4 Ciclo de Implementação

Além da definição dos territórios de atuação e das etapas de implementação, o programa criou um método para orientar o seu funcionamento, incluindo o contato com os municípios, necessário para o estabelecimento de parcerias e a construção de ações aderentes à realidade municipal.

Com isso, desde a concepção do Programa Percursos Gerais: Trajetória para Autonomia existe o entendimento de que, em essência, o diferencial da iniciativa não são os projetos em si, mas a

*“(...) metodologia de como ir para o território, fazer o diagnóstico, implementar as ações e acompanhar essas ações de maneira intersetorial” (Entrevistado 2).*

Para o Entrevistado 2, então, o funcionamento do programa pode ser caracterizado pelo seguinte “modus operandi”: realizar um diagnóstico da realidade local, tendo em vista as situações de vulnerabilidade social, compreender os problemas e, a partir desses problemas, criar soluções. Sobre isso, o Entrevistado 4 possui um entendimento semelhante:

*A metodologia se inicia com o diagnóstico dos municípios, passa pela assinatura de planos de desenvolvimento municipal. Entender mesmo quais são as realidades, né. Na verdade, até antes disso, tem uma etapa de análise de evidências para a seleção dos municípios prioritários, até a elaboração do plano de ação de desenvolvimento municipal e a assinatura desse documento com os prefeitos e execução. Execução, monitoramento, avaliação. Então, o método é bem geral, é um PDCA detalhado. (Entrevistado 4).*

Tendo isso em vista, o Ciclo de Implementação estrutura o funcionamento do Percursos Gerais, na medida em que apresenta os marcos do programa, sobretudo, no que diz respeito à interlocução com os municípios. Nesse sentido, pode-se dizer que o processo de implementação estabelece espaços de diálogo com os municípios, de modo que os gestores municipais possam participar tanto na elaboração do diagnóstico local, quanto na validação das ações que serão executadas pelos projetos. Esses momentos contribuem com a aderência das ações à realidade local e, também, para promover maior entendimento e alinhamento *in loco* com relação ao programa.

Conforme a Figura 10, o Ciclo de Implementação consiste em 6 momentos, dentre os quais 3 são específicos para o contato com os municípios (Assinatura de Acordo de Cooperação; Diagnóstico Local; Planejamento Local).

Figura 10 - Ciclo de Implementação do programa Percursos Gerais



Fonte: Cartilha Oficial do Programa Percursos Gerais – Versão Atualizada – MINAS GERAIS (2021a)

#### 5.2.4.1 Assinatura do Acordo de Cooperação

A assinatura do acordo de cooperação entre a SEDESE e o município representa o primeiro passo do processo de implementação. Essa etapa é importante

para a formalização da parceria, essencial para o prosseguimento das outras fases. Vale ressaltar que antes da assinatura do acordo em si, a SEDESE apresenta o programa para o município, de modo a esclarecer o escopo e o funcionamento da iniciativa, bem como os benefícios da participação, sendo um primeiro espaço de troca e diálogo. Como aponta um dos documentos internos do programa, “a implementação começa com a apresentação do programa para as gestões municipais da regional de referência e, em seguida, com a assinatura do acordo de cooperação entre a SEDESE e o município”.

#### **5.2.4.2 Diagnóstico Local**

Em seguida, o programa procura identificar os problemas sociais prevalentes nos territórios por meio do diagnóstico local. Essa dinâmica, por sua vez, permite que os municípios expressem suas demandas e compartilhem suas dores, o que contribui para que o estado se aproxime das necessidades da região. Antes da pandemia do Covid-19, o diagnóstico realizado juntamente com os municípios foi realizado presencialmente, no território, por meio da metodologia do Mapa Falado (ver seção 5.2.5). Com o isolamento social, esses momentos passaram a acontecer em plataformas de reuniões on-line, com a metodologia de Grupo Focal.

No mais, é importante ressaltar que, durante o processo de construção do programa, os primeiros diagnósticos foram utilizados para subsidiar algumas definições, sobretudo, com relação aos projetos que iriam compor o portfólio do Percursos Gerais. Isso será abordado com maiores detalhes na próxima seção (ver seção 5.2.5), mas, em resumo, os diagnósticos dos municípios da Regional de Teófilo Otoni – escolhida para ser o piloto do programa -, foram realizados de maneira mais extensa, dada a necessidade do momento, inclusive, com a elaboração de um diagnóstico setorial, para além de um diagnóstico local. Assim, o Observatório de Desenvolvimento Social e as áreas finalísticas da SEDESE fizeram um levantamento de dados secundários dos principais indicadores sociais sobre as regiões a serem atendidas. Após essa análise prévia das evidências, foi realizado o diagnóstico local diretamente com os municípios, conforme comentado anteriormente.

### 5.2.4.3 Desenho das Ações

A partir das informações recolhidas no diagnóstico local, ocorre o Desenho das Ações que serão ofertadas pelo programa. Nesse sentido, a SEDESE seleciona quais projetos serão direcionados para a regional, segundo as demandas identificadas, ou propõe algumas pequenas alterações que possam contribuir para que os projetos sejam mais aderentes aos contextos locais.

Contudo, por mais que essa etapa tenha sido idealizada na metodologia do programa e esteja prevista no Ciclo de Implementação, na prática, ela não aconteceu como deveria. Nesse sentido, percebe-se que os diagnósticos tiveram maior permeabilidade na definição das ações apenas inicialmente, em Teófilo Otoni, conforme será discutido na próxima seção (ver seção 5.2.5). Nas etapas seguintes, o portfólio do programa pouco se alterou frente às necessidades locais, de modo que os diagnósticos se tornaram mais “pró-forma”.

### 5.2.4.4 Planejamento Local

Após a construção do portfólio, a SEDESE valida o desenho das ações com as equipes técnicas de cada gestão municipal durante o Planejamento Local. O Planejamento Local, então, consiste no momento de apresentação das ações que integram o Percursos Gerais para os municípios, bem como a forma de atuação do Programa. Durante o evento, os gestores municipais são convidados a esclarecer dúvidas e a apontar ajustes para o aprimoramento da execução do Programa em sua região. Dessa forma, o Planejamento Local possibilita a validação das propostas dos projetos, de modo a contribuir com a maior aderência do Percursos Gerais à realidade local.

Como resultado desse evento, espera-se que haja maior alinhamento do Programa com os municípios, além de uma melhor perspectiva sobre as entregas dos projetos. Antes da pandemia, esse momento acontecia presencialmente nos territórios. Com o isolamento social, ele passou a acontecer de forma on-line, mas permaneceu a dinâmica de dividir os atores em grupos menores, para que todos tenham a oportunidade de participar, e se sintam à vontade para fazer perguntas e sugestões. Em 2022, o Planejamento Local voltou a acontecer presencialmente, com o início da implementação da 4ª etapa nas regionais de Almenara e Araçuaí.

De modo geral, o Planejamento Local é o momento para alinhar as expectativas e rever as propostas, tendo o Sumário Executivo como o principal produto para os municípios, com um resumo das entregas e dos cronogramas dos projetos para a região.

#### **5.2.4.5 Execução das Ações Pactuadas**

Com todas as informações alinhadas, ocorre de fato o início da execução dos projetos, de maneira coordenada, conforme cronograma apresentado na fase anterior. Vale ressaltar que cada projeto possui uma lógica diferente de funcionamento e, portanto, as ações são executadas em momentos distintos e independentes.

#### **5.2.4.6 Monitoramento e Avaliação**

Concomitante à execução dos projetos, a equipe responsável pela coordenação do programa realiza ciclos de monitoramento internos à SEDESE e demais secretarias participantes (ver seção 5.2.6.1), com o objetivo de compreender o andamento das ações, os gargalos identificados e, ao final, os resultados alcançados.

Além disso, o Observatório de Desenvolvimento Social é responsável pelo processamento dos dados dos atendimentos dos projetos e pela construção de indicadores que possam subsidiar o processo de tomada de decisão, bem como contribuir com a focalização e os rumos do programa.

O Ciclo de Implementação, portanto, materializa a metodologia do programa e reúne uma visão geral do processo, contemplando as principais etapas para a consolidação da implementação.

#### **5.2.5 Áreas de Atuação e Projetos**

A definição das áreas e dos eixos de atuação do programa aconteceu por meio da elaboração de diagnósticos. Inicialmente, os diagnósticos foram produzidos considerando a realidade encontrada na regional de Teófilo Otoni, uma vez que ela possui a maior concentração de municípios com os menores IDHM do estado - tanto em números absolutos (16) como em números relativos (53,33%) -, sendo, assim, escolhida como piloto do programa.

Nesse sentido, em um primeiro momento, cada área setorial da SEDESE se comprometeu a pesquisar sobre as condições dos 16 municípios com baixo IDHM a serem atendidos na regional de Teófilo Otoni no que diz respeito à temática de sua competência. Dessa forma, foi desenvolvido conjuntamente um diagnóstico setorial interno por município com base em consultas aos principais indicadores sociais, ou outras informações que os setores já dispunham sobre a região, envolvendo, portanto, as áreas de assistência social; direitos humanos; drogas; esportes; habitação; segurança alimentar; trabalho, emprego e renda.

Tendo em vista as limitações dos dados disponíveis, a SEDESE se propôs a realizar um diagnóstico local, a fim de obter maiores subsídios para uma análise mais apropriada da realidade dos municípios. Nesse sentido, considerando que a vulnerabilidade social é um fenômeno multidimensional e, portanto, se manifesta de diferentes formas em diferentes contextos, a secretaria compreendeu a relevância de adotar uma metodologia de cunho participativo, capaz de produzir um espaço de escuta e de diálogo para capturar mais assertivamente as demandas de cada região. Assim, a técnica do Mapa Falado <sup>27</sup> foi escolhida para conduzir a discussão, uma vez que ela permite a coleta de informações a partir da percepção dos atores locais sobre os problemas vivenciados em determinado território.

Esse momento, portanto, aconteceu presencialmente e contou com a participação de técnicos das administrações públicas municipais. Os encontros foram estruturados a partir da divisão dos 16 municípios em 4 grupos, a qual levou em consideração a proximidade geográfica das cidades e as vias de acesso entre elas, como pode ser observado no quadro abaixo:

---

<sup>27</sup> O Mapa Falado consiste na utilização de um mapa (elaborado pelos próprios participantes da dinâmica), no qual os entrevistados apontam as estruturas, as vulnerabilidades e as potencialidades do município. (SEDESE, 2020)

Quadro 10 – Grupos de municípios participantes do Mapa Falado

<b>Grupo</b>	<b>Municípios</b>	<b>Município onde será realizado o mapa falado</b>
Nordeste	Bertópolis, Crisólita, Fronteira dos Vales, Novo Oriente de Minas, Santa Helena de Minas.	Crisólita
Noroeste	Carai, Catuji, Itaipé, Padre Paraíso.	Carai
Oeste	Água Boa, Ladainha, Novo Cruzeiro, Setubinha.	Novo Cruzeiro
Sudeste	Ataléia, Frei Gaspar, Ouro Verde de Minas.	Ataléia

Fonte: Nota Técnica de Planejamento do Mapa Falado na Regional de Teófilo Otoni – MINAS GERAIS (2019e)

Conforme consta na Nota Técnica de Planejamento do Mapa Falado na Regional de Teófilo Otoni,

A divisão por grupos foi proposta principalmente pela impossibilidade de visitar cada município individualmente devido ao prazo estabelecido para a realização do mapa falado e foi validada junto às diretorias regionais da SEDESE. (...) Apesar dessa limitação de aprofundamento, o agrupamento em pequenos grupos pode facilitar o intercâmbio de informações entre realidades similares, o que gera um entendimento mais regional das dificuldades enfrentadas pelos municípios (MINAS GERAIS, 2019e, p. 4)

Assim, cada um dos quatro mapas falados foi realizado no município mais acessível de cada grupo, para facilitar o deslocamento dos participantes provenientes de outras regiões, e contou com a mediação de servidores do Observatório de Desenvolvimento Social, da Subsecretaria de Assistência Social, da Assessoria de Gabinete e da Diretoria Regional de Teófilo Otoni. Além dos atores governamentais, diversos integrantes da sociedade civil estiveram presentes, como representantes de instituições de ensino e pesquisa, de sindicatos de trabalhadores rurais, além da participação de outras entidades identificadas como relevantes pelas áreas da SEDESE. De toda forma, a iniciativa buscou não ultrapassar o limite de 18 pessoas por encontro, para não prejudicar a dinâmica do Mapa Falado, a qual requer a intensa participação dos envolvidos.

Por conseguinte, com base nos resultados dos diagnósticos internos e externos, a SEDESE levantou as principais demandas dos municípios da regional de Teófilo Otoni a serem atendidas pelo programa. A partir disso, a secretaria solicitou que as áreas que possuísem políticas públicas relacionadas com as temáticas apontadas nos diagnósticos reunissem os projetos que pudessem contemplar as necessidades locais. Dessa forma, em um primeiro momento, a secretaria tentou responder à multidimensionalidade do problema por meio das possibilidades existentes na própria estrutura da SEDESE, de modo que a articulação de parcerias foi pensada somente após verificar a existência de demandas apontadas nos mapas falados concernentes à temáticas que não são contempladas pelas competências da secretaria. Nesse sentido, a SEDESE se propôs a tentar abarcar o máximo de questões apresentadas pelos municípios.

*[A definição dos projetos se deu] A partir do diagnóstico. O próprio diagnóstico, naturalmente, te leva a entender os problemas e os problemas te dão um escopo. Então, [por exemplo,] se você tem um problema de baixo índice educacional, aquilo se transforma em um projeto de educação. E, à medida que isso foi surgindo, foram feitas análises, aí a secretaria fez uma análise política do que era viável e do que que não era viável - tanto é que projetos de educação não entram no rol de ações do Trajetória para Autonomia, porque, na época, foi um entendimento político dela de que não havia foco da Secretaria de Educação para esse tipo de coisa, então, não entrou, a educação não participa. Então, assim, foi feita uma seleção mesmo daquelas ações, daqueles escopos que poderiam atender o programa e tinham viabilidade técnica e política. (...) Mas você vai ver que no final, depois do filtro de todos os problemas, de todos os escopos, o que sai do final do pipeline é bem reduzido. Então, esse filtro foi bastante achatado até chegar na definição das ações. (Entrevistado 4)*

Apesar da existência do diagnóstico, é possível inferir que as atribuições da SEDESE influenciaram as temáticas abordadas pelo programa, e consequentemente, a seleção das ações a serem ofertadas, uma vez que a Nota Técnica de Planejamento do Mapa Falado na Regional de Teófilo Otoni destaca a intenção do Percursos Gerais de ofertar aos municípios “ações integradas das áreas que atualmente compõem a Secretaria” (MINAS GERAIS, 2019e, p. 1), bem como aponta que o roteiro que conduziu a discussão em torno dos mapas falados envolvia 7 eixos de discussão: habitação, segurança alimentar e nutricional, trabalho e renda, assistência social, direitos humanos, álcool e outras drogas e esportes, os quais são justamente relativos às áreas que integram a SEDESE. Nesse sentido, percebe-se que a secretaria já foi ao encontro dos municípios com a disposição de privilegiar a

oferta de ações concernentes à sua alçada e, por mais que o roteiro seja apenas um guia, e não um constrangimento ou um limitador, ele indica uma tendência da secretaria, a qual pode ter influenciado a prevalência de determinados temas nas necessidades apontadas pelos municípios.

Tendo isso em vista, pode-se dizer que, em conjunto com as considerações abordadas nos diagnósticos, as pautas relacionadas às atribuições da SEDESE de certa forma conduziram a construção do arcabouço temático dos projetos que iriam compor o programa. Assim, com base nas informações adquiridas, cada setor da secretaria elencou os projetos que seriam integrados ao Percursos Gerais, e a equipe responsável pela coordenação do programa entrou em contato com os outros órgãos que atuam diretamente com as demandas apontadas pelos municípios e que não são contempladas pelas temáticas da SEDESE. Com isso, os órgãos que se dispuseram a participar do programa elencaram os seus projetos que poderiam contribuir com a iniciativa e informaram para a gestão do programa a proposta de associação. Assim, além dos projetos vinculados à SEDESE, existem projetos que são oriundos de outras secretarias e que passaram a compor o programa devido à relevância da temática das suas ações para o público-alvo, conforme será demonstrado posteriormente.

Dessa forma, o processo de escolha dos projetos ocorreu de forma mais setorializada, onde cada área ficou responsável por definir os projetos de sua competência, de modo que existiu algum nível de discussão apenas na aprovação dessas escolhas nas instâncias de decisão. Ademais, a maior parte dos projetos selecionados para integrar o Percursos Gerais já existiam no portfólio dos setores e, no máximo, passaram por alguns ajustes para se adequarem melhor à realidade local dos municípios. Nesse sentido, ainda que a secretaria tenha tentado contemplar todas as temáticas abordadas nos diagnósticos, a maioria dos projetos não são destinados notadamente para os problemas apontados, de modo que a realidade local pouco influenciou na oferta de projetos específicos para as necessidades de cada região/família. Os únicos projetos que não eram executados anteriormente eram o Raízes de Minas e o Trajeto Renda. Entretanto, o primeiro foi construído em 2019 antes da estruturação do Percursos Gerais: Trajetória para Autonomia, em uma tentativa de dar continuidade a uma ação semelhante executada na gestão anterior, denominada “Sementes Presentes”, uma vez que a equipe técnica da Diretoria de Projetos Especiais possuía experiência com a temática e contato prévio com os parceiros que viabilizam as entregas, como a Secretaria de Estado de Agricultura,

Pecuária e Abastecimento (SEAPA) e a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER).

Abaixo, encontra-se uma tabela com os projetos escolhidos para compor os programas segundo as suas temáticas e as secretarias envolvidas.

Quadro 11 - Classificação dos projetos do programa Percursos Gerais segundo as temáticas abordadas e as secretarias envolvidas

Temáticas	Projetos	Secretarias Envolvidas
Assistência Social	Aproximação SUAS	SEDESE
Direitos Humanos	Ser DH	SEDESE
Esportes	Capacitar, Caminhas e Vencer	SEDESE
	Começar o Jogo	SEDESE
	Geração Esporte	SEDESE
	Incentivo ao Esporte	SEDESE
	Melhor Geração	SEDESE
Habitação	Moradas Gerais	SEDESE
	Acesso à Água	IDENE
Meio Ambiente	Fiscalização Preventiva	SEMAD
Política sobre Drogas	CREAD em Movimento	SEDESE
Saúde	Política Estadual de Atenção à Saúde Indígena	SES
	Política Estadual de Promoção à Saúde	SES
	Atenção Primária à Saúde	SES
Segurança Alimentar e Nutricional	Raízes de Minas	SEDESE, SEAPA e EMATER
Segurança Pública	Selo Prevenção Minas	SEJUSP
Trabalho, Emprego e Renda	Carteira do Artesão	SEDE
	Circuiro Mineiro de Oportunidades e Negócios	SEDE
	Trajetos Renda	SEDESE

Fonte: Elaboração própria com base nas informações fornecidas pela DPE

Com base no quadro acima, é possível verificar que, além das temáticas explicitamente concernentes à SEDESE, o programa passou a abarcar projetos de outras áreas, como o meio ambiente e a segurança pública. Além disso, alguns projetos estão associados a temáticas compartilhadas entre a SEDESE e outros órgãos, como é o caso do Raízes de Minas, que pode ser abordado tanto pelo viés da segurança alimentar e nutricional (SEDESE), quanto da agricultura (SEAPA e EMATER).

Entretanto, ao longo do andamento do Percursos Gerais, a carteira de projetos foi alterada. Nesse sentido, os projetos destacados de vermelho no quadro 11 foram retirados do programa e, o evidenciado em verde, foi incluído. Percebe-se, então, que a maior parcela de modificação se refere à saída de projetos do Percursos Gerais, pois o único incluído até o momento foi o Carteira do Artesão, o qual passou a fazer parte da iniciativa em 2021. Em relação aos projetos que não compõem mais

o programa, eles estão reunidos no quadro abaixo, juntamente com os motivos da saída:

Quadro 12 - Projetos que saíram do portfólio do programa Percursos Gerais

Projeto	Motivo da Saída
SER DH	A equipe técnica da gestão do programa considerou que as entregas do projeto não estavam indo de encontro com às demandas locais. No momento, está sendo feita uma articulação com a Subsecretaria de Direitos Humanos para que novos projetos sejam inseridos no Percursos Gerais.
Capacitar, caminhar e vencer	A equipe técnica do projeto considerou que os resultados alcançados em 2020 não foram interessantes e era exigido um grande esforço de trabalho por parte da equipe. Logo, a equipe técnica do projeto solicitou a saída do projeto do escopo do Percursos Gerais.
Circuito Mineiro de Oportunidades e Negócios	A equipe técnica da gestão do programa avaliou que a aproximação com esse projeto pode ser feita em um outro momento, quando os demais projetos já tiverem avançado em seus atendimentos para que melhores resultados possam ser alcançados.
Política Estadual de Promoção à Saúde	Devido ao contexto da pandemia de covid 19, as equipes técnicas da Saúde estavam empregando esforços nesse desafio, logo, a comunicação com outros projetos ficou prejudicada. A equipe técnica da gestão do programa pretende realizar uma nova aproximação com essa Secretaria futuramente.
Política Estadual de Atenção à Saúde Indígena	Devido ao contexto da pandemia de covid 19, as equipes técnicas da Saúde estavam empregando esforços nesse desafio, logo, a comunicação com outros projetos ficou prejudicada. A equipe técnica da gestão do programa pretende realizar uma nova aproximação com essa Secretaria futuramente.
Atenção Primária à Saúde	Devido ao contexto da pandemia de covid 19, as equipes técnicas da Saúde estavam empregando esforços nesse desafio, logo, a comunicação com outros projetos ficou prejudicada. A equipe técnica da gestão do programa pretende realizar uma nova aproximação com essa Secretaria futuramente.

Fonte: Elaboração própria com base em informações fornecidas pela DPE

Apesar disso, o programa ainda possui um portfólio amplo, o qual conta, atualmente, com 13 projetos, dos quais cinco possuem o envolvimento de outros órgãos, conforme consta no quadro a seguir:

Quadro 13 – Projetos que compõem o portfólio do programa Percursos Gerais em 2022

<b>Temáticas</b>	<b>Projetos</b>	<b>Secretarias Envolvidas</b>
Assistência Social	Aproximação SUAS	SEDESE
Esportes	Começar o Jogo	SEDESE
	Geração Esporte	SEDESE
	Incentivo ao Esporte	SEDESE
	Melhor Geração	SEDESE
Habitação	Moradas Gerais	SEDESE
	Acesso à Água	<b>IDENE</b>
Meio Ambiente	Fiscalização Preventiva	<b>SEMAD</b>
Política sobre Drogas	CREAD em Movimento	SEDESE
Segurança Alimentar e Nutricional	Raízes de Minas	SEDESE, <b>SEAPA</b> e <b>EMATER</b>
Segurança Pública	Selo Prevenção Minas	<b>SEJUSP</b>
Trabalho, Emprego e Renda	Carteira do Artesão	<b>SEDE</b>
	Trajeto Renda	SEDESE

Fonte: Elaboração própria com base nas informações fornecidas pelas DPE

Dentre esses projetos, o governo considera três como prioritários, uma vez que, desde o início do programa, elas são acompanhadas pela Secretaria Estadual de Planejamento e Gestão (SEPLAG), por terem sido consideradas estratégicas para o desenvolvimento social. Essas iniciativas são o Aproximação SUAS (assistência social), Moradas Gerais (habitação) e Trajeto Renda (geração de renda). Essa noção pode ser corroborada pela descrição do Nascimento (2021), a qual indica que

Os principais projetos e entregas previstas no Programa Percursos Gerais são relacionados à temática do acesso ao trabalho e à renda, da assistência social e da melhoria habitacional. Ações nas temáticas da segurança alimentar e nutricional, esporte e lazer, direitos humanos e prevenção ao uso de drogas também são elencadas, mas em menor grau de priorização (NASCIMENTO, 2021, p. 110).

Por outro lado, o Raízes de Minas (segurança alimentar) passou a ganhar maior relevância no decorrer do programa, pois ele é visto como um projeto bem estruturado, com entregas chamativas e pertinentes aos municípios. Tanto que, no segundo semestre de 2022, o projeto passou, também, a ser acompanhado pela SEPLAG.

Ademais, conforme o abordado, o programa se estruturou com a ideia de que as ações fossem desenvolvidas de forma articulada em todos os municípios (participantes) da mesma diretoria regional da SEDESE. Assim, inicialmente, cada regional receberia um conjunto de projetos específico, a depender das necessidades apontadas nos diagnósticos. Entretanto, na prática, as regionais estão recebendo os mesmos projetos, o que a gestão do programa justifica com o argumento da presença de desafios semelhantes nas regiões atendidas. Sendo assim, a definição inicial dos

projetos tem se mantido (com exceção das mudanças destacadas anteriormente), de modo que não existe uma personalização das ações de acordo com as especificidades dos territórios, indo de encontro ao que havia sido estabelecido como premissa no início da concepção do Percursos Gerais.

Ainda, é importante destacar, também, que estão acontecendo discussões sobre a inclusão de outros dois projetos: o Trajeto Moda e o Ônibus Lilás, ambos da SEDESE. No entanto, como essas tratativas ainda estão em andamento, preferimos não considerá-los para as análises deste trabalho.

No mais, as informações específicas sobre cada um dos projetos podem ser verificadas no Anexo C.

### **5.3 Governança do Programa**

Com o objetivo de apoiar os processos do Programa Percursos Gerais: Trajetória para Autonomia, foram criadas estruturas e fluxos de governança.

#### **5.3.1 Governança Central**

O enfrentamento das vulnerabilidades sociais proposto pelo programa Percursos Gerais: Trajetória para Autonomia pressupõe a soma de esforços de diversas áreas, não apenas da SEDESE, mas, também, de outras secretarias. Com isso, impõe-se o desafio de assegurar a comunicação, a articulação e o alinhamento entre os atores envolvidos.

Tendo isso em vista, a gestão do programa criou a Governança Central, a qual estabelece estratégias que propiciam a troca de informações, a tomada de decisões conjunta e a coordenação das ações. Para isso, foram construídas instâncias e instrumentos com o objetivo de fomentar e mediar as interações entre as áreas, garantindo a integridade e a coordenação do fluxo comunicacional.

Segundo Documento Interno (MINAS GERAIS, 2020c), o modelo desenvolvido foi embasado no conceito de governança integrada<sup>28</sup>, tendo como foco a orientação para a co-criação e a promoção da intersetorialidade. Sobre isso, a gestão do programa afirma que “(...) a intersetorialidade não pode ser vista como uma

---

<sup>28</sup> A governança integrada é um modelo de gestão que tem como objetivo uma governança forte que permite a revisão do design na elaboração de políticas públicas, desenvolve mecanismos de transparência e prestação de contas e promove a integração em direção do entendimento do todo. (Muller, 2005).

mera coincidência de cronograma, ações e produtos. É preciso integração entre as áreas para pensar soluções compartilhadas e de maneira participativa entre os atores envolvidos” (MINAS GERAIS, 2020d, p. 3).

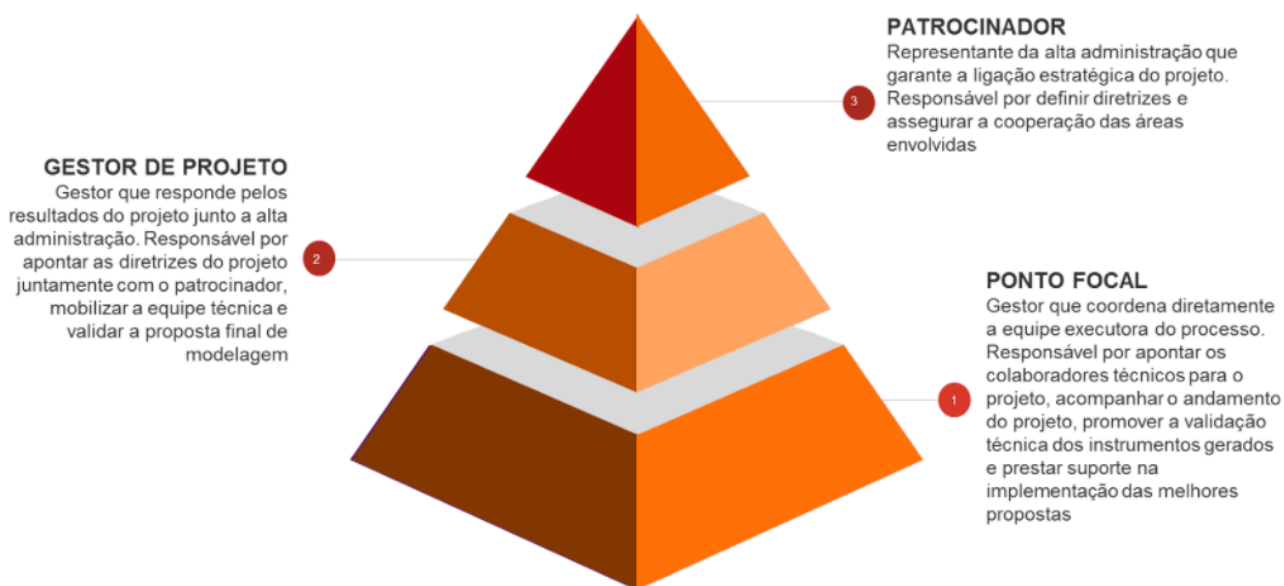
A estrutura de governança central, então, permite o acompanhamento e monitoramento das ações, tendo como foco a definição de papéis a serem representados dentro de cada um dos projetos, os quais estão destrinchados no tópico A desta seção. Segundo Documento Interno, “Isso quer dizer que o contexto de cada área será levado em consideração, sem comprometer a eficácia, e a autonomia e autoridade são respeitadas e distribuídas de maneira dinâmica em busca de resultados comuns” (MINAS GERAIS, 2020e, p. 5).

#### **5.3.1.1 Atores e Atribuições**

A estruturação da Governança Central se sucedeu a partir da definição de três papéis fundamentais: ponto focal; gestor de projeto e patrocinador. Esses papéis se tornaram a referência para as interações dentro do programa, na medida em que orientaram a classificação dos atores envolvidos com as áreas finalísticas, ou seja, com os projetos que compõem o Percursos Gerais.

Sendo assim, a principal estrutura da Governança Central pode ser representada conforme a Figura 11 abaixo:

Figura 11 - Estrutura da Governança Central do programa Percursos Gerais: Trajetória para Autonomia



Fonte: Documento Interno - MINAS GERAIS (2020e)

Como pode ser observado na Figura 11, os papéis estão distribuídos em níveis hierárquicos, de acordo com as responsabilidades esperadas de cada um dentro da dinâmica de funcionamento do programa, que podem ser descritas da seguinte forma:

**a) Ponto Focal:** gestor que coordena diretamente a equipe executora do processo. Responsável por apontar os colaboradores técnicos para o projeto, acompanhar o andamento do projeto, promover a validação técnica dos instrumentos gerados e prestar suporte na implementação das melhores propostas.

**b) Gestor de Projeto:** gestor que responde pelos resultados do projeto junto a alta administração. Responsável por apontar as diretrizes do projeto juntamente com o patrocinador, mobilizar a equipe técnica e validar a proposta final de modelagem.

**c) Patrocinadores:** Representante da alta administração que garante a ligação estratégica do projeto. Responsável por definir diretrizes e assegurar a cooperação das áreas envolvidas.

Essas funções estão materializadas em uma Matriz de Responsabilidade e foram pactuadas com os atores. Nesse sentido, cada um dos projetos teve autonomia

para indicar os representantes para cada um dos papéis, e os contatos foram consolidados em uma Matriz de Comunicação.

Segundo Documento Interno (MINAS GERAIS, 2020c), essa estrutura buscou estabelecer uma dinâmica de funcionamento paralela ao organograma das Secretarias de Estado, de modo a flexibilizar a setorização e tentar construir um fluxo de interação mais dinâmico e específico para o programa. Isso significa que, independente do cargo ocupado dentro da área finalística, os pontos focais compartilham as mesmas responsabilidades com relação ao programa, e assim por diante com os outros papéis.

Para além das **áreas finalísticas**, existem outras duas áreas que constituem a Governança Central: a área de integração e a área estratégica. A **área de integração** é responsável por contribuir com a articulação entre as áreas e as ações do programa e está concentrada na Superintendência de Integração e Segurança Alimentar (SI), sendo composta pela Diretoria de Projetos Especiais, pelo Observatório de Desenvolvimento Social, pela Diretoria de Coordenação Regional e pelas Diretorias Regionais, que possuem as seguintes atribuições, segundo o Decreto nº 47761/2019:

**a) Diretoria de Projetos Especiais:** é responsável por “coordenar, apoiar e gerenciar programas, projetos e ações intersetoriais que objetivem a promoção do desenvolvimento social de grupos e indivíduos vulneráveis” (MINAS GERAIS, 2019c, p. 11). Isso envolve a coordenação e a gestão do programa Percursos Gerais: Trajetória para Autonomia, por meio da articulação e da integração dos projetos; do planejamento, do monitoramento e da avaliação dos projetos, dentre outras atividades direcionadas para a implementação do programa, com enfoque em seu caráter intersetorial. Vale ressaltar que, apesar da função gerencial estar concentrada na Diretoria de Projetos Especiais (DPE), o gestor do programa é o Superintendente de Integração e Segurança Alimentar (SI), que conduz hierarquicamente a atuação da DPE.

**b) Observatório de Desenvolvimento Social:** é responsável pela produção de estudos, pesquisas, informações e indicadores para subsidiar os processos de tomada de decisões e fortalecer a produção de políticas públicas baseadas em evidências na SEDESE. Isso envolve o gerenciamento de dados, a produção de diagnósticos, o monitoramento e a avaliação de políticas públicas, dentre

outras atividades que impactam na correção de rumos, no alinhamento e na integração dos esforços da SEDESE por meio da consolidação de informações estratégicas.

**c) Diretoria de Coordenação Regional:** é responsável por “coordenar, acompanhar e avaliar a execução da regionalização das políticas públicas da Sedese (...)” (MINAS GERAIS, 2019c, p. 13). Isso envolve a orientação e a coordenação das Diretorias Regionais de Desenvolvimento Social, a análise e a sistematização das demandas municipais recebidas pelas Diretorias Regionais de Desenvolvimento Social, dentre outras atividades que apoiem a condução das ações da SEDESE em âmbito regional e mantenham o alinhamento e a integração entre as instâncias central e regional da SEDESE.

**d) Diretorias Regionais de Desenvolvimento Social:** são responsáveis por representar a SEDESE regionalmente. Isso envolve a indução e o aprimoramento da implantação das políticas públicas da SEDESE em sua área de abrangência, bem como da prestação de apoio técnico aos municípios da região. O contato mais próximo com os municípios permite uma maior mobilização dos atores locais e a capilarização das ações da SEDESE.

A **área estratégica**, por sua vez, é responsável pelo direcionamento e pelo acompanhamento estratégico do Programa Percursos Gerais: Trajetória para Autonomia, bem como pelas articulações políticas necessárias para o estabelecimento de parcerias, soluções de gargalos, entre outras demandas. Ela é composta pelo Gabinete e pela Assessoria Estratégica da SEDESE, que possuem as seguintes atribuições:

**a) Gabinete:** é responsável por providenciar as consultas e os encaminhamentos necessários demandados pela alta gestão da SEDESE com relação aos assuntos estratégicos e políticos pertinentes ao programa Percursos Gerais: Trajetória para Autonomia.

**b) Assessoria Estratégica:** é responsável pelo gerenciamento estratégico do programa Percursos Gerais: Trajetória para Autonomia, sobretudo, com relação aos projetos que são acompanhados pela SEPLAG. Isso envolve os processos de pactuação e monitoramento das metas das ações, o apoio para o alcance de resultados e a solução de desafios das ações, dentre outras atividades relacionadas

à disseminação de boas práticas com relação à gestão de projetos e processos dentro da SEDESE, alinhadas com as estratégias governamentais.

Ainda, existe o Superintendente de Integração e Segurança Alimentar (SI). Em suma, ele é o gestor do programa Percursos Gerais: Trajetória para Autonomia, bem como o dirigente da área de integração. Com isso, ele representa a área de integração frente à área estratégica, ocupando uma posição relevante, que interliga ambas as áreas. Em resumo, os atores envolvidos na Governança Central podem ser observados na Figura 12 abaixo.

Figura 12 - Atores da Governança Central do programa Percursos Gerais: Trajetória para Autonomia



Fonte: Elaboração própria com base em informações fornecidas pela DPE

Todavia, por mais que esses atores estejam envolvidos com a consecução das atividades do programa Percursos Gerais: Trajetória para a Autonomia, a estrutura da Governança Central deu enfoque, apenas, na atuação das áreas finalísticas - e na relação delas com a DPE -, sem um aprofundamento das outras áreas. Com isso, o mapeamento elencando na Figura 12 não está incluído nos materiais da Governança Central, tendo sido construído com base nas informações fornecidas pela DPE e, sobretudo, no Decreto de Competências (Decreto nº 47761/2019), para fins de explicação e de uma visão mais ampla sobre os envolvidos na execução e no acompanhamento das ações.

Ademais, na prática, a Diretoria de Coordenação Regional (DCREG) e as Diretorias Regionais passam a ter um papel mais expressivo com o surgimento da Governança Regional, a qual será apresentada na próxima seção (ver seção 5.3.2). Inicialmente, essas áreas não foram absorvidas, de fato, pelos processos da Governança Central, o que impôs a necessidade de construção de uma Governança Regional para dar uma maior atenção à comunicação regionalizada e ao acompanhamento da execução *in loco* do programa.

### 5.3.1.2 Instâncias de Encontros

#### 5.3.1.2.1 Ciclo de Monitoramento

Com o objetivo de garantir a comunicação entre determinados atores envolvidos com o Percursos Gerais: Trajetória para Autonomia, a Governança Central estabelece uma periodicidade de encontros, para que as áreas se reúnam para troca de informações e discussões sobre o andamento do programa.

De um modo geral, os encontros com as áreas finalísticas estão previstos dentro do Ciclo de Monitoramento, o qual é organizado bimestralmente pela Diretoria de Projetos Especiais (DPE), com as seguintes etapas:

**a) E-mail de Abertura:** a DPE envia um e-mail para as áreas finalísticas informando o início do Ciclo de Monitoramento e solicitando aos pontos focais o preenchimento do Roteiro de Monitoramento (ver seção 5.3.1.3), o qual está inserido no Formulário de Gestão (ver seção ver seção 5.3.1.3) de cada projeto.

**b) Reuniões Individuais de Pontos Focais (Trilha da Família):** a DPE agenda uma reunião individual com os pontos focais de cada um dos projetos da Trilha da Família (ver seção 5.2.1) para o monitoramento das ações. Essa reunião é orientada por meio das informações previamente preenchidas pelo ponto focal no Roteiro de Monitoramento (ver seção 5.3.1.3), com um enfoque qualitativo sobre o andamento do projeto. Existe um campo específico, também, para o projeto solicitar o apoio da DPE para a solução de gargalos que estejam prejudicando a execução e o alcance dos resultados. Conforme consta no Documento Interno (MINAS GERAIS, 2020f),

A DPE convoca individualmente os pontos focais da trilha da família para um diálogo dias antes da reunião de pontos focais. Esse momento é destinado para o(a) setorialista de referência tirar suas

dúvidas e verificar o que foi atualizado no cronograma e no roteiro de monitoramento preenchido previamente (MINAS GERAIS, 2020f)

**c) Reunião Geral de Pontos Focais:** a reunião geral de pontos focais é conduzida pela DPE e conta com a presença dos pontos focais de todos os projetos. O foco da reunião é o compartilhamento de informações, sobretudo, sobre o status de andamento dos projetos. Isso permite um maior alinhamento entre os atores, na medida em que as áreas têm a oportunidade de conhecer mais sobre as ações desenvolvidas pelos outros projetos, tirar dúvidas, pensar em soluções conjuntas para o enfrentamento de gargalos etc. Eventualmente, a DPE também transmite recados e orientações mais gerais sobre o programa. Conforme consta no Documento Interno (MINAS GERAIS, 2020f),

Os(as) pontos focais devem compartilhar as principais atualizações sobre o andamento dos projetos e a DPE deve orientar, caso necessário, a respeito das diretrizes específicas relacionadas ao Percursos Gerais e que sejam pertinentes de serem informadas naquele momento. (MINAS GERAIS, 2020f)

**d) Reunião dos gestores de projetos:** A reunião com Gestores de Projetos é direcionada para a discussão e a validação de informações sobre o andamento dos projetos, tendo como enfoque os assuntos que os pontos focais não conseguem solucionar sozinhos. Além disso, essa reunião tem como objetivo selecionar as informações mais pertinentes para a elaboração do relatório bimestral de monitoramento do programa, que é compartilhado na Reunião de Patrocinadores e na Reunião com o Governador. No geral, são informados as principais potencialidades e gargalos relacionados com a execução do projeto.

**e) Reunião dos patrocinadores:** A reunião com os Patrocinadores ocorre uma semana após a reunião com os Gestores de Projetos. Essa agenda é a última etapa interna da SEDESE antes da apresentação do status do Programa para o Governador. Na reunião com os Patrocinadores é apresentado o relatório elaborado na etapa anterior para que os Patrocinadores possam apontar as diretrizes e as orientações sobre os próximos passos em pauta. Vale ressaltar que essa reunião conta com a participação da SEDESE. Conforme consta no Documento Interno (MINAS GERAIS, 2020f)

Os(as) patrocinadores(as) parceiros devem apontar quais são as estratégias que respondem aos gargalos relacionados aos projetos e que foram apontados pelos(as) gestores(as) do projeto ou pela DPE. (MINAS GERAIS, 2020f)

Apesar da Reunião com o Governador não fazer parte do Ciclo de Monitoramento, ela orienta o calendário das agendas da DPE com os Pontos Focais, os Gestores de Projetos e os Patrocinadores. Isso significa que a periodicidade das reuniões do Ciclo de Monitoramento foi definida em função da agenda com o representante do Poder Executivo do estado, para que a secretaria esteja previamente alinhada com relação às principais informações a serem repassadas sobre o programa, garantindo que elas cheguem ao governador de forma direcionada e completa.

Nesse sentido, os andamentos sobre o Percursos Gerais discutidos na Reunião com o Governador, com destaque para as necessidades de recurso e/ou de articulação política, além de outras pautas importantes para a garantia do bom andamento do programa. Nesse momento, além do próprio governador, estão presentes as áreas estratégicas da SEDESE e do IDENE, bem como a equipe da SEPLAG responsável pelo acompanhamento dos projetos estratégicos do programa.

Normalmente, os Ciclos de Monitoramento estão previstos para acontecer quatro vezes ao ano, começando em fevereiro e finalizando em novembro. Sendo assim, as reuniões acontecem de forma sucessiva, conforme o seguinte calendário:

Figura 13 - Calendário do Ciclo de Monitoramento do programa Percursos Gerais: Trajetória para Autonomia



Fonte: Elaboração própria com base em informações fornecidas pela DPE

### 5.3.1.2.2. Acompanhamento Semanal

Em 2021, a Assessoria Estratégica (AEST) estabeleceu reuniões semanais para o acompanhamento das ações do Percursos Gerais: *Trajetória para Autonomia*, com o intuito de contribuir com o alcance dos objetivos. Esses momentos acontecem toda segunda-feira, às 10h. Eles são orientados para o repasse rápido de informações e o alinhamento constante entre as áreas e possuem duração média de 30 minutos, tendo sido inspirados em conceitos como “*scrum*” e “metodologia ágil”.

De um modo geral, espera-se que sejam apresentadas as atividades que estão sendo desenvolvidas por cada um dos projetos, com destaque para os marcos estratégicos e para os gargalos, podendo ser solicitado o apoio de outras áreas, quando necessário. Com isso, percebe-se que essas reuniões possuem uma característica mais informacional. As decisões, por sua vez, são tomadas nas reuniões gerenciais, com a presença da secretária.

Inicialmente, os atores convidados foram a Diretoria de Projetos Especiais e os subsecretários de cada uma das áreas que compõem a SEDESE. Era permitido que eles estivessem acompanhados de mais um assessor, caso fosse necessário um suporte para o repasse de detalhes mais técnicos sobre o andamento das ações. Essa limitação de assessores foi uma tentativa de incentivar um maior alinhamento dentro das equipes, pois os subsecretários deveriam estar inteirados sobre o andamento das ações e com as informações consolidadas, para serem capazes de representar os projetos durante as reuniões.

Vale ressaltar que somente as áreas da SEDESE participam dessa reunião, as outras secretarias envolvidas com o Percursos Gerais: *Trajetória para Autonomia* não são incluídas nesses encontros semanais, apenas nos encontros bimestrais de Pontos Focais realizados pela Diretoria de Projetos Especiais.

Com o surgimento dessas reuniões semanais conduzidas pela AEST, a Diretoria de Projetos Especiais percebeu a necessidade de adaptar as agendas do Ciclo de Monitoramento da Governança Central, evitando que as áreas fossem acionadas mais do que o necessário para o monitoramento efetivo das ações. Assim, surgiu a proposta de Governança Integrada, com as seguintes alterações:

- A Reunião de Gestor de Projeto passou a acontecer apenas sob demanda. Caso alguma área manifestasse interesse, a DPE iria convocar os atores necessários para discutir a pauta indicada.

- A Reunião de Patrocinador passou a acontecer apenas com os patrocinadores das secretarias externas à SEDESE.

Essa proposta tentou integrar os modelos conduzidos tanto pela AEST quanto pela DPE, minimizando a duplicidade de reuniões. Ambos passaram a acontecer paralelamente, com a diferenciação de atores participantes. Entretanto, com o tempo, a Governança Central perdeu institucionalidade. Apenas a Reunião de Ponto Focal continuou sendo realizada. A Reunião de Gestor de Projetos não foi mais convocada e a Reunião de Patrocinador parou de acontecer, sendo substituída por reuniões esporádicas entre a gestão do programa (Superintendente de Integração de Diretor de Projetos Especiais) diretamente com a secretária da SEDESE. Além disso, as reuniões semanais conduzidas pela AEST também perderam o seu propósito estratégico inicial. Como não existe capacidade resolutive, sendo apenas um repasse de informações, atualmente, somente o subsecretário da SUBTE permanece indo aos encontros regularmente, enquanto as outras áreas passaram a enviar outros representantes, de níveis hierárquicos mais baixos.

#### 5.3.1.2.3. Reunião Gerencial

As Reuniões Gerenciais acontecem semanalmente entre a secretária e os subsecretários<sup>29</sup>, para o alinhamento interno da alta gestão da SEDESE. Essa reunião não faz parte da Governança Central do Percursos Gerais: Trajetória para Autonomia, entretanto, ela assume uma posição relevante para as tratativas sobre o programa, ainda mais considerando que as reuniões mais estratégicas da Governança Central não foram institucionalizadas e pararam de acontecer ao longo do tempo, tendo tido poucos encontros.

Nesse sentido, por mais que o Percursos Gerais seja uma das pautas, a Reunião Gerencial não é exclusiva para as discussões sobre o programa, o que pode prejudicar o aprofundamento das discussões e das deliberações sobre a temática, sobretudo, em face da ausência de outras reuniões pré-estabelecidas com os representantes da alta gestão referentes às pastas responsáveis pelos projetos que compõem o programa.

---

<sup>29</sup> O Superintendente de Integração e Segurança Alimentar e Nutricional também participa dos encontros, uma vez que a SI não está vinculada a uma subsecretaria.

Em resumo, a Governança Central obteve sucesso na definição dos papéis: Ponto Focal, Gestor de Projeto e Patrocinador, mas apenas as reuniões com os Pontos Focais acontecem regularmente, o que é importante para o monitoramento das ações, mas não é suficiente para envolver a alta gestão, para promover o alinhamento e a integração entre as áreas e, principalmente, para a discussão conjunta sobre os rumos do programa.

### 5.3.1.3 Instrumentos

A Governança Central conta com alguns instrumentos que orientam o seu funcionamento, bem como auxiliam no alinhamento e na troca de informações. Os principais instrumentos são:

**a) Matriz de Responsabilidades:** a matriz de responsabilidades concentra as atribuições dos Pontos Focais, dos Gestores de Projetos, dos Patrocinadores, da DPE e da AEST, como forma de promover maior alinhamento e cooperação, bem como evitar sobreposição de tarefas.

**b) Matriz de Comunicação:** a matriz de comunicação concentra os contatos dos representantes dos projetos (ponto focal, gestor de projeto e patrocinador) - sejam eles internos ou externos à SEDESE -, da equipe da DPE, da equipe das regionais e dos gestores municipais, como forma de orientar e facilitar a comunicação.

**c) Formulário de Gestão:** o formulário de gestão concentra as principais informações dos projetos, como o escopo, a descrição dos produtos, as metas, os cronogramas, dentre outras informações. Além disso, a planilha conta com uma aba específica para orientar as reuniões de monitoramento dos projetos, denominada Roteiro de Monitoramento, onde são feitas algumas perguntas para os projetos preencherem com as principais informações sobre o andamento das ações, sejam elas quantitativas ou qualitativas. Também existe um espaço específico para indicar como a DPE pode apoiar o andamento das atividades.

Inicialmente, o desenho da Governança Central também previa a elaboração de relatórios para o registro das principais informações sobre o andamento das ações. Primeiro, seria produzido um relatório com base nos apontamentos das Diretorias Regionais sobre a execução *in loco* dos projetos, com relação às principais

atividades, dúvidas e dificuldades. Esse relatório seria enviado para os responsáveis pelos projetos antes da Reunião de Ponto Focal, para que os assuntos mais relevantes pudessem ser discutidos durante o encontro. Em seguida, após cada reunião do Ciclo de Monitoramento, seriam produzidos outros relatórios, a fim de consolidar as informações trazidas pelos diferentes atores (Diretorias Regionais, Pontos Focais, Gestores de Projetos e Patrocinadores), de modo subsidiar as discussões das reuniões subsequentes entre os diferentes níveis hierárquicos.

Ao final, o resultado seria a produção do Relatório de Atividades do Percursos Gerais, com os dados mais relevantes sistematizados e validados para a Reunião com o Governador sobre o programa, o que iria permitir o maior alinhamento entre os atores e a transmissão estratégica das informações entre os diferentes níveis hierárquicos. Porém, essa produção extensiva de relatórios não demonstrou ser operacionalmente viável dentro da rotina de trabalho da DPE, e acabou não sendo implementada na prática.

### **5.3.2 Governança Regional**

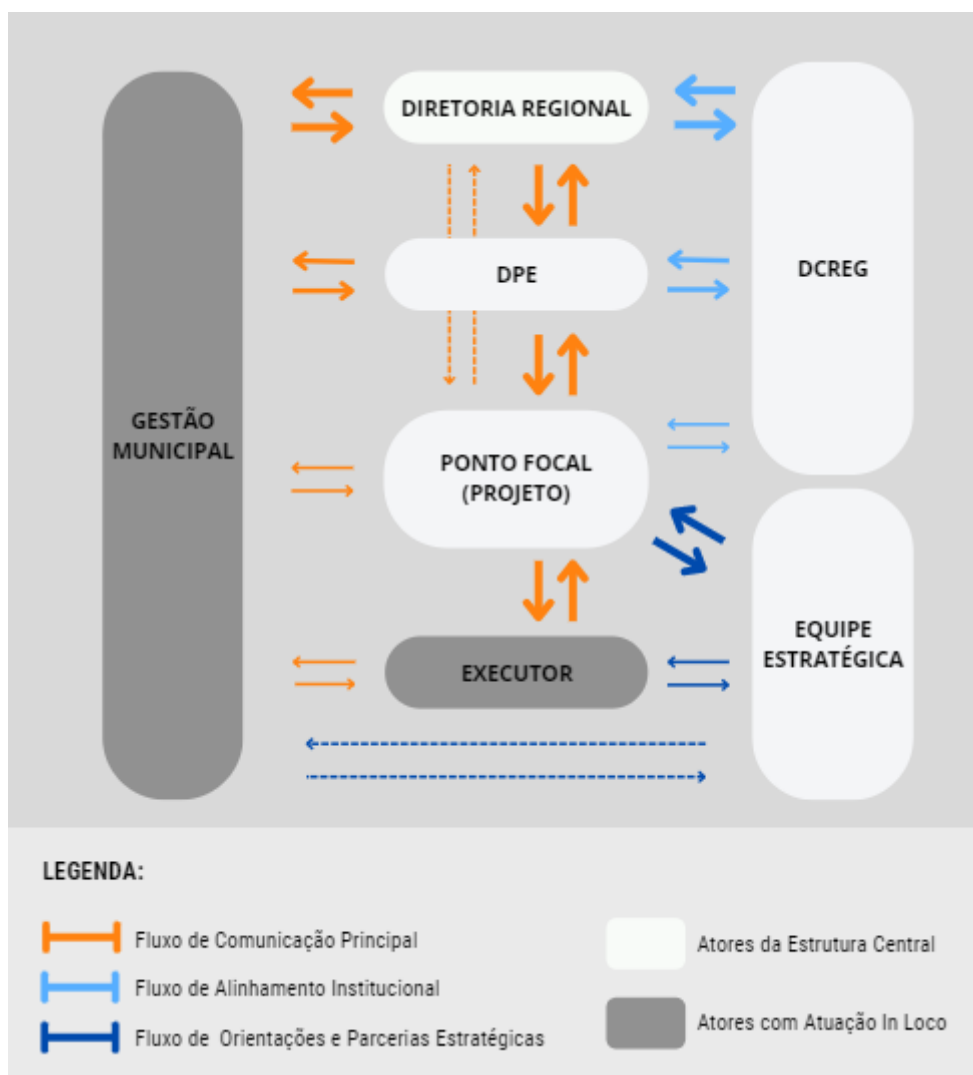
Por mais que o Percursos Gerais: Trajetória para Autonomia seja um programa estadual, ele é executado nos municípios. Tendo isso em vista, o envolvimento da gestão municipal é imprescindível para a consecução das ações, o que exige uma capacidade de comunicação e articulação com os atores locais. Entretanto, no decorrer da implementação do programa, percebeu-se que a Governança Central estava sendo insuficiente para esse propósito, até mesmo considerando a integração com a Diretoria Regional, que é a conexão entre a SEDESE e os territórios.

Na tentativa de solucionar essa lacuna, em 2021, a Diretoria de Projetos Especiais (DPE) elaborou a Governança Regional, de modo a aprimorar o alinhamento entre os atores das instâncias central e local, além de mitigar os entraves de coordenação com relação às entregas do programa. Com isso, esperava-se facilitar a chegada coordenada das ações do programa, minimizando a sobreposição das agendas e a sobrecarga dos municípios, bem como permitir o desenvolvimento das atividades em conformidade com a dinâmica dos municípios.

### 5.3.2.1 Atores e Atribuições

Abaixo, o Fluxo de Comunicação demonstra a interlocução entre os atores envolvidos com a Governança Regional, lembrando que a espessura das setas indica a intensidade das relações estabelecidas, ou seja, quanto mais grossa e ininterrupta é a seta, mais acentuada e frequente é a relação.

Figura 14 - Fluxo de comunicação da Governança Regional do programa Percursos Gerais: Trajetória para Autonomia



Fonte: Cartilha da Governança Regional do programa Percursos Gerais - Versão Atualizada – MINAS GERAIS (2022)

Dessa forma, é possível identificar 7 atores, os quais possuem as seguintes atribuições:

**a) Gestão Municipal:** dentro da Governança Regional, a gestão municipal é representada pelos membros da alta administração do município. Eles são

responsáveis pelo estabelecimento da parceria com o programa, pelo apoio à execução do programa *in loco*, dentre outras atividades,

**b) Diretoria Regional:** em conformidade com as atribuições descritas na Governança Central (ver seção 5.3.1.1), a Diretoria Regional é responsável por representar a SEDESE no território, mediar o contato entre a SEDESE e os municípios, acompanhar o andamento do programa *in loco*, dentre outras atividades.

**c) Diretoria de Coordenação Regional (DCREG):** em conformidade com as atribuições descritas na Governança Central (ver seção 5.3.1.1), a DCREG é responsável pela coordenação das Diretorias Regionais, bem como pelo auxílio com relação à comunicação e ao alinhamento entre as Diretorias Regionais e as outras equipes da SEDESE Central, dentre outras atividades.

**d) Diretoria de Projetos Especiais:** em conformidade com as atribuições descritas na Governança Central (ver seção 5.3.1.1), é responsável pela gestão do programa - o que inclui a gestão da Governança Regional -, além de contribuir com os processos de implementação do programa, o acompanhamento/monitoramento das ações, o alinhamento entre os atores, dentre outras atividades. Em destaque, é responsável, também, por mediar o contato das Diretorias Regionais com os representantes dos projetos, quando necessário.

**e) Ponto Focal do Projeto:** é o responsável técnico pelo projeto. Para além das atribuições descritas na Governança Central (ver seção 5.3.1.1), repassa informações para os atores locais sobre o projeto e o andamento das ações, considera a Diretoria Regional e o cronograma da DCREG para realizar atividades nos territórios que envolvam os municípios/ atores locais, dentre outras atividades em prol do alinhamento e da coordenação pretendida pela Governança Regional.

**f) Executor:** são atores externos à SEDESE, que viabilizam a execução do projeto nos municípios. Eles não estão presentes em todos os projetos, sendo específicos das ações que são realizadas via contratação ou parceria, como o Trajeto Renda (envolveu a Megaquality e o ICBE para a execução de suas ações) e o Raízes de Minas (envolveu a EMATER para a entrega de alguns dos seus produtos). Eles aparecem na Governança Regional por causa do seu contato direto com os municípios, o que impõe a necessidade de um alinhamento, para que o município e

as Diretorias Regionais compreendam as atividades e estejam informadas sobre o andamento das ações.

**g) Equipe Estratégica:** são os integrantes da alta gestão da SEDESE responsáveis pelo desenvolvimento e o acompanhamento dos projetos e do programa (Exemplo: Gestores, Diretores, Superintendentes e Subsecretários). Em paralelo com a Governança Central, a Equipe Estratégica pode ser representada pela junção dos Gestores de Projetos com os Patrocinadores, já que essa diferenciação não é tão relevante na Governança Regional. De modo geral, a Equipe Estratégica é responsável pelas decisões, orientações e articulações estratégicas que impactam na execução das ações e, portanto, nas entregas que são realizadas na ponta, em contato com o município.

Diante disso, é possível perceber que muitos atores da Governança Regional possuem paridade com a Governança Central, só que com um foco mais específico na comunicação com os atores locais, principalmente, com relação ao alinhamento necessário para a execução *in loco*. Sendo assim, as Diretorias Regionais são estratégicas, na medida em que estão localizadas nos territórios e possuem um contato mais próximo com os municípios. Com isso, elas são um dos pilares centrais da Governança Regional, sendo o foco da maior parte dos mecanismos e instrumentos. Os municípios também são extremamente relevantes - afinal, é onde os projetos são executados -, mas, tendo em vista que a maioria dos contatos com eles são mediados pelas Diretorias Regionais, essa importância acaba sendo diluída e, em certa medida, transferida para as Diretorias Regionais, considerando o fluxo de comunicação da Governança Regional.

### 5.3.2.2 Instâncias de Encontro

Até 2022, não existiam encontros específicos da Governança Regional. Percebendo essa necessidade, a Diretoria de Projetos Especiais (DPE) estabeleceu uma reunião mensal com as Diretorias Regionais, que acontece toda última segunda-feira do mês. Esse momento é destinado ao alinhamento com relação ao programa e aos projetos, onde acontecem os principais repasses de orientações e de atualizações. Além da DPE e das Diretorias Regionais envolvidas com o Percursos Gerais, a Diretoria de Coordenação Regional (DCREG) também participa das reuniões, para acompanhar as dinâmicas e, se necessário, prestar algum apoio.

No mais, ainda que as Diretorias Regionais tenham espaço para opinar, expor gargalos e sugestões, dentre outras posturas participativas, no geral, a reunião possui um caráter mais informacional, existindo, no máximo, algumas deliberações mais gerenciais - e pontuais - sobre a implementação ou a comunicação regional do programa.

### 5.3.2.3 Instrumentos

A Governança Regional também possui alguns instrumentos que auxiliam na comunicação e no alinhamento entre os atores, bem como na organização e no gerenciamento dos processos. São eles:

**a) Agenda Compartilhada:** é um instrumento que visa a coordenação das atividades que envolvam os atores locais, a fim de evitar sobreposições de agenda ou a sobrecarga dos municípios. O fluxo envolve os Pontos Focais, a DPE, a DCREG e/ou as Diretorias Regionais.

**b) Histórico de Acompanhamento:** é um instrumento que consolida as demandas, os gargalos, as sugestões e os pontos de sucesso com relação à execução dos projetos e do programa *in loco*, sob o ponto de vista das Diretorias Regionais, as quais são encarregadas de preencher essa planilha a cada 15 dias - de maneira facultativa. A DPE, por sua vez, gerencia o instrumento, o que inclui responder as demandas ou encaminhá-las para as áreas responsáveis. No mais, a DCREG apoia esse processo, incentivando as Diretorias Regionais a preencherem o documento.

**c) Lista de Contatos:** é um instrumento que consolida os principais contatos para a comunicação da Governança Regional. É um material de consulta, com os contatos de referência dos municípios, os contatos das Diretorias Regionais, dos Pontos Focais e da DPE.

**d) Matriz de Responsabilidades:** é um instrumento que reúne as atribuições dos atores envolvidos na Governança Regional, com as informações organizadas a partir da metodologia RACI. Isso permite que os atores tenham um entendimento mais claro das suas responsabilidades.

**e) Materiais de Apoio:** ao longo do andamento do programa, são elaborados materiais de apoio, que facilitam o alinhamento entre os atores.

Este capítulo, portanto, procurou apresentar as principais características do programa Percursos Gerais, bem como o seu processo de construção, a fim de subsidiar a análise que será apresentada no próximo capítulo. No mais, as informações foram elencadas com base nas leis pertinentes, nos materiais internos disponibilizados pela SEDESE e pelos relatos das entrevistas.

## **6 ANÁLISE DO PROGRAMA**

Considerando a descrição do Percursos Gerais: Trajetória para Autonomia apresentada no capítulo anterior e as entrevistas realizadas, iremos analisar a intersectorialidade do programa a partir dos fatores conformadores (objetivos e lideranças), fatores tangíveis (processos e recursos) e fatores intangíveis (relações entre os atores) do modelo Kaleidos.red (2010), descrito no capítulo 4. Os conteúdos encontrados serão contrastados com o modelo ideal, a fim de verificar a aproximação do programa com o estado ótimo indicado por Kaleidos.red (2010) para cada uma das variáveis, bem como as possíveis recomendações para aprimorá-lo. As dimensões de inclusividade, partilha de recursos e alterações organizacionais, enfatizadas por Grau como atributos da intersectorialidade, também serão resgatadas, ainda que de forma mais secundária e não sistemática.

### **6.1 Fatores Conformadores**

#### **6.1.1 Objetivos**

O processo de construção do programa Percursos Gerais: Trajetória para Autonomia não foi linear, tendo sido visto e revisto, inúmeras vezes, em discussões inicialmente concentradas no alto escalão da SEDESE. Segundo o Entrevistado 1,

*Não, não teve uma definição clara, assim (...). Foi uma coisa dialógica. Durante a construção da estratégia da secretaria surgiu a necessidade de um programa, a gente foi construindo e validando, foi um processo muito dinâmico, muito de “vai e volta” mesmo. Nunca teve uma definição muito clara, assim, do que seria não (...) (Entrevistado 1)*

Esse movimento de “vai e volta” indicado pelo Entrevistado 1 foi caracterizado pelo Entrevistado 3 como um processo marcado por “tentativa de erro e acerto”, o que pode indicar uma ausência de direcionamentos claros, que norteassem a estruturação do programa, o que gerou uma sensação de nebulosidade:

*Então, foi um processo um pouco truncado de início, sem muita orientação. Foi um processo truncado e complexo (...), porque, como não tinha orientação, a gente ficava batendo cabeça e colocando as coisas para tentar funcionar, assim, tentando escrever as coisas, porque, como estava muito no campo das ideias, você não conseguir fazer uma avaliação se era bom, se era ruim, se estava certo ou se estava errado. (Entrevistado 2)*

*Não tinha muita clareza, assim, na minha cabeça (...) sobre a questão 'qual direção a gente ia tomar', então isso ainda estava nebuloso mesmo. Então, a gente estava muito numa tentativa de 'erro e acerto', de 'o que a gente vai fazer', 'como a gente vai estruturar' (...) A gente passou por várias etapas sobre os entendimentos do Percursos Gerais. Não foi uma coisa tão clara e direta do que a gente ia atacar, para onde que a gente iria. Isso ainda é uma questão para a gente (...) (Entrevistado 3)*

De certa forma, essa dinamicidade se incorporou no escopo do programa, como destacado pelo Entrevistado 4:

*(...) o projeto [programa] tem uma característica de ser construído à medida que ele é executado. No início, ele teve o seu escopo definido, mas o escopo vai adentrando e sendo detalhado à medida que o projeto [programa] vai andando. Se você me perguntar "ah, como é que o projeto [programa] foi pensado do início ao fim?". Ele não foi pensado do início ao fim. Ele foi pensado na primeira etapa. E aí, depois, à medida que essas etapas foram caminhando, o projeto [programa] foi se adequando (...) O projeto [programa] como um todo tem um método inicial, mas ele vai sendo desenvolvido à medida que é executado. (Entrevistado 4)*

Com isso, percebe-se que o programa é permeado por uma mutabilidade, que, muitas vezes, pode ser interpretada como uma ausência de definições consistentes, incorrendo em inseguranças, confusões e inconstâncias entre os atores envolvidos.

Além disso - ou, por isso -, o entendimento do programa não é compartilhado da mesma maneira por todos os atores envolvidos. Segundo o Entrevistado 1,

*(...) a compreensão do programa é heterogênea. Ela é mais clara nos níveis estratégicos das áreas e menos clara quanto mais próximo você vai chegando do nível operacional. Eu acho que, como toda organização, a gente tem um desafio que é justamente fazer a estratégia fluir melhor entre esses níveis hierárquicos e existe também alguma heterogeneidade entre determinadas áreas. Algumas áreas que participaram mais do processo de construção, de influenciar lá no início, tem mais clareza da atuação da área do que outras que não participaram tanto (...). (Entrevistado 1)*

Percebe-se, então, que o Entrevistado 1 acredita que os níveis hierárquicos mais estratégicos possuem um conhecimento mais ampliado do programa do que os

atores mais operacionais. Além disso, a participação de cada uma das áreas no processo de construção do Percursos Gerais não foi igual, algumas tiveram um envolvimento maior do que outras. Outro fator que impacta no nível de entendimento sobre o programa são as temáticas de cada área, bem como o histórico delas dentro da estrutura administrativa do estado. Isso acontece, porque várias temáticas foram alocadas na SEDESE apenas recentemente, em 2019, tendo vindo de outras secretarias que, muitas vezes, eram exclusivas, como é o caso do Esportes:

*É curioso você fazer essa pergunta, porque de quem eu percebo mais esse entendimento ampliado do Percursos são de áreas que já eram da SEDESE antes, que é o pessoal do trabalho, assistência e tudo mais. O pessoal que já tem esse olhar mais específico para o deles, assim, seriam áreas que chegaram recentemente, tipo, Esportes, que já tem uma pauta mais específica ou algo assim. Então eu vejo esses dois movimentos. Depende do ator, assim, do histórico que o ator traz, da percepção que ele tem com relação ao programa, enfim. (Entrevistado 3)*

Ainda que existam essas disparidades, de um modo geral, os entrevistados identificaram que os objetivos do programa Percursos Gerais: *Trajatória para Autonomia* estão atrelados ao enfrentamento das vulnerabilidades sociais, considerando o direcionamento das ações para os municípios de menor IDHM do estado de Minas Gerais:

*Como resultado esperado a gente tem a redução da vulnerabilidade das famílias atendidas, (...) Então o objetivo do programa é, de fato, atuar em cima de vulnerabilidades, propiciando a execução focalizada de ações no município. (Entrevistado 1)*

*(...) o programa tem esse objetivo de atender famílias em situação de vulnerabilidade e fazer com que essas famílias saiam dessa situação, o objetivo é esse, seja através do esporte, do trabalho, da política sobre drogas, direitos humanos, enfim, sobre todas as áreas que a SEDESE incluiu aí, (...) e a assistência social, que congrega todas elas. (Entrevistado 7)*

*(...) o Percursos Gerais, ele trabalha (...) com os 73 municípios com menor IDH do Estado. (...) a prerrogativa é o desenvolvimento de ações para que esses municípios, os atingidos dentro desses municípios, eles consigam se desenvolver (...) é conseguir esse desenvolvimento pleno dessas pessoas, dessas comunidades, para que elas consigam (...) se manter e ter o seu padrão mínimo de vida (...). (Entrevistado 16)*

Além disso, a integração de políticas públicas também foi apontada por alguns entrevistados como um dos objetivos do programa, na medida em que ela potencializaria as entregas para os municípios, em um movimento de articulação das áreas:

*A meu ver, é integrar diversas ações, diversos projetos, em áreas diversas onde a SEDESE atua, mas também em consonância com áreas temáticas de outras secretarias, a fim de garantir que pessoas em situação de vulnerabilidade social possam avançar para uma situação de autonomia, de maior independência econômica e social, e aí com o foco territorial dos municípios com o IDH mais baixo, os IDHs mais baixos do Estado. (Entrevistado 8)*

*(...) é um programa de potencialização das ações - às vezes já existentes -, no território e na integração dessas ações. (...) e aí, cada área faz uma proposição para enfrentar essas dimensões da vulnerabilidade que são variadas. Então tem esse aspecto interessante de tentar, num mesmo programa, integrar essas ações, e possibilitar que as ações que já são desenvolvidas no território sejam potencializadas. (...) Eu acho que o resultado que se espera com esse programa é justamente o enfrentamento dessas vulnerabilidades, melhorar os índices de vulnerabilidade existentes no local. (...) É como se fosse um pacote de ações chegando para regiões que são muito fragilizadas e dar uma atenção maior para esses territórios que geralmente estão marginalizados nas políticas (...) (Entrevistado 9)*

Essa dimensão foi apontada mais como um complemento, a não ser em uma das entrevistas, na qual ela foi apontada como o objetivo principal do programa:

*(...) o objetivo do Percursos Gerais é meio que reunir esforços de políticas públicas de diferentes áreas para poder pensar nos municípios que têm o pior IDH do estado. (...) eu acho que [o resultado esperado] é um pouco políticas mais integradas a nível municipal, e aumentar a oferta de política pública desses municípios, e conseqüentemente, né, talvez a longo prazo, aumentar o acesso da população a essas políticas públicas e melhorar o IDH. (Entrevistado 15)*

Assim, existe a compreensão de que os objetivos do programa estão relacionados com a redução dos índices de vulnerabilidade social e com a maior articulação de políticas públicas em determinadas regiões e, conseqüentemente, com a melhora da qualidade de vida da população dos municípios atendidos.

Entretanto, existe uma compreensão dúbia sobre qual seria a unidade de intervenção do programa. Enquanto determinados entrevistados indicaram as famílias como o público-alvo do programa, outros reconheceram a gestão municipal, dando um enfoque maior nas vulnerabilidades sociais enfrentadas pelos territórios - e não pelas famílias -, e na ausência de determinados serviços públicos nessas regiões. Provavelmente, essa disparidade está relacionada com a existência da Trilha da Família e da Trilha da Gestão Municipal (ver seção 5.2.1), as quais são executadas paralelamente. Ou seja, o programa, de fato, atende tanto as famílias quanto os municípios.

De certa forma, por mais que ambas as respostas estejam corretas, elas demonstram que, em sua maioria, os pontos focais tendem a assumir uma interpretação mais restrita, sob a perspectiva dos seus projetos, sem adotarem uma visão mais ampla do programa. Outro ponto a ser ressaltado é que os entrevistados responsáveis pela gestão do programa não evidenciaram o viés da gestão municipal em suas respostas, o que demonstra um foco maior do Percursos Gerais no atendimento direto às famílias. Ao ser questionado sobre isso, o Entrevistado 4 apontou:

*Na minha opinião, o projeto considera que a unidade é a família, mas a família é o fim e a gente precisa do ente municipal para a execução disso também. (Entrevistado 4)*

Sobre isso, o Entrevistado 16 disse:

*(...) quem lida no dia a dia é o município. Não adianta, o Estado não consegue estar na ponta o tempo inteiro. Então quem consegue e quem precisa ter essa informação para repassar para (...) [as famílias] é o município, é o gestor municipal. (Entrevistado 16)*

Entende-se, então, que o aprimoramento da gestão municipal se desdobra em benefícios para a população, em alguma medida. Porém, o Entrevistado 5 indicou que essa ambiguidade é resultado da ausência de uma definição conceitual mais clara, que oriente o programa:

*Então, o que você está fazendo? Você está lidando com pessoas? Com municípios? (...) Então, até essa confusão de quem que você [está atendendo] (...) - você atende a si mesmo, atende aos municípios, atende ao beneficiário para uma autonomia aí e tal tal tal. É o 'conceptual stretching' na sua frente, assim. (Entrevistado 5)*

Ele continua:

*É o alargamento conceitual, assim. O ponto do Sartori é que ele fala que você vai alargando, alargando o conceito até o limite que o conceito é um mundo inteiro, então um conceito que teria a função de ser um atalho cognitivo para você, uma síntese da realidade, um signo ali, que de fato sintetiza, né, um significante, que é difícil a gente ficar capturando ele na realidade, ele vira um mundo inteiro, então, ele vira o próprio caos. Ou seja, ele não te ajuda em nada, ele não é nada, na medida em que ele é tudo. Então, eu acho que no Percursos Gerais falta isso, também, a teoria (...) (Entrevistado 5)*

Nesse sentido, o Entrevistado 5 entende que o processo de construção do Percursos Gerais: Trajetória para Autonomia não se apoiou, efetivamente, em teorias para guiar o desenho e a operacionalização do programa. Os conceitos e o escopo são amplos, prejudicando um direcionamento palpável e que, de fato, delimite as ações e indique os caminhos a serem seguidos.

Para o Entrevistado 6, essa fragilidade teórica do programa é decorrente de uma ausência de discussão de política pública, para além das questões gerenciais e operacionais dos projetos:

*Mas o que sempre me incomodou é que a gente nunca teve espaço na estrutura de governança do Percursos Gerais para discutir isso no gabinete (...) a gente não tinha espaço para discutir política pública (...) e aí, lá em 2019, quando eu falei que faltava discussão de política pública mesmo, o Percursos Gerais vai acabar os quatro anos sem ter essa discussão. (Entrevistado 6)*

Por conseguinte, para o Entrevistado 3, essa amplitude em torno das concepções do Percursos Gerais demonstraria a necessidade de uma estruturação maior do programa, para conseguir transmitir os conteúdos com maior clareza:

*[precisa de] (...) um plano de ação mais estruturado, um escopo mais detalhado, um objetivo, uma justificativa, tudo mais claro. (Entrevistado 3)*

Ainda, essa debilidade conceitual do Percursos Gerais, por sua vez, pode ser percebida, também, na ausência de uma compreensão nítida do que seria essa “autonomia” pretendida pelo programa. Formalmente, ela é apresentada como o “desenvolvimento da liberdade dos indivíduos e famílias para exercerem os seus direitos e expandirem seus potenciais de emancipação”, mas essa definição não é específica o suficiente para instruir o desenvolvimento das ações, conforme apontado pelo Entrevistado 5:

*(...) - por mais que a gente ache confusa a noção de autonomia, e acho que ela não fica tão bem definida -, mas ao discutir-se 'autonomia', pelo que eu percebi, (...) tinha-se uma noção de que essa tal autonomia ela é multidimensional e que a promoção dela escapa - a promoção dela, seja ela qual for, porque fica meio etéreo -, a gente não dá conta de realizar integralmente só pelas competências da SEDESE. Então, haveria a necessidade de você promover essa costura, de fato, entre outras áreas. (Entrevistado 5)*

Por mais que exista essa consciência sobre a multidimensionalidade do fenômeno, alguns entrevistados consideram que, na prática, o entendimento de “autonomia” dentro do programa perpassa por uma dimensão mais atrelada à geração de renda e à capacidade produtiva dos beneficiários, como pode ser observado nos trechos abaixo:

*Gerar renda e sair da pobreza. (...) a autonomia para o programa é isso. Tá certo (...)? Eu não sei se está certo ou se está errado, mas eu acho uma visão limitada. (...) (Entrevistado 6)*

*É um incômodo que a secretária trouxe, junto com a equipe de governo, de criar políticas sociais que visam a emancipação das*

*famílias, assim, que elas, de fato, não sejam dependentes do estado, que é uma crítica comumente associada às políticas de transferência de renda, principalmente (...), por partidos de espectro de direita. E aí, dentro do Novo - gestão que tinha uma afinidade com esse espectro - , entendeu-se que deveria se propor uma política diferente, que almejasse, em última instância, realmente, a “porta de saída”, a emancipação da família, não só o caminho. E aí, foi nesse contexto que surgiu a ideia da autonomia, em contraste com essa dependência, com essa vinculação, com essa institucionalização das famílias. (Entrevistado 1)*

*Eu não sei te falar qual é o conceito de autonomia, mas ele está ligado mais a uma visão liberal de superação da pobreza, de que o estado deve fornecer as ferramentas para que cada família superasse essa situação de pobreza. (Entrevistado 4)*

*(...) no caso, autonomia seria você não depender do Estado, é depender o mínimo possível do Estado para operar a sua vida, para você conseguir operar, de fato, as suas liberdades. (...) Aí você entra em uma área muito nebulosa. Aí, começou a surgir no meio do processo a ideia 'não, é geração de renda, você gerar a sua própria renda'. (...) por mais que você critique a noção de pobreza monetária, no fundo tem uma perspectiva de que, se você tem renda, você consegue sanar todas as necessidades, né, de forma independente. (...) Então, tem uma bagunça filosófica, uma ausência de reflexão apurada, que prejudica muito, muito o programa. (Entrevistado 5)*

Por conseguinte, essa noção de autonomia associada à geração de renda se desdobra, também, para a compreensão dos objetivos do programa:

*Para mim, o objetivo principal, do que eu consegui extrair da Secretária é geração de renda, o resto, é objetivo secundário, o resto é objetivo auxiliar. Então, o objetivo principal é esse, geração de renda. (...) Só que, o que acontece, os objetivos secundários existem para suportar e dar condições para que o objetivo principal aconteça. (...) O resultado esperado é a geração de renda, é a autonomia. O que entende-se de autonomia? A pessoa pode ter a possibilidade de fazer as próprias escolhas através da renda. (Entrevistado 2)*

*O que a gente tem de principal objetivo (...) é garantir a autonomia das pessoas por meio da capacidade delas de gerar sua própria renda. (...) E, de maneira mais técnica, seria reduzir os percentuais de pobreza e extrema pobreza (...) (Entrevistado 6)*

De certa forma, essa perspectiva apareceu com notoriedade desde o início da concepção do programa. Conforme apontado por Nascimento (2021), as estatísticas iniciais apresentadas pelo programa expõem que “43% das pessoas vivem em situação de extrema pobreza, ou seja, recebendo menos de R\$ 89,00 per capita por mês. Além disso, 45% da população de baixa renda não possui sua renda proveniente do trabalho e 69% destas pessoas em idade ativa não trabalham” (NASCIMENTO, 2021, p. 106). Esses destaques podem ser um indício da priorização da geração de renda como meio para a superação da pobreza e das vulnerabilidades

sociais, considerando, sobretudo, a inserção dos indivíduos em atividades produtivas e a remuneração proveniente desses esforços. Nesse sentido, o entendimento de autonomia estaria intimamente relacionado à emancipação monetária do indivíduo, na medida em que ele conseguiria angariar - por conta própria -, as condições materiais necessárias para a sua sobrevivência.

Por outro lado, ainda que sejam feitas tais inferências, o Entrevistado 1 argumenta que:

*No início do programa a autonomia foi entendida como a “livre experimentação e vivência dos direitos”, então a “porta de saída” é uma situação sem vulnerabilidades, ou com as vulnerabilidades minimizadas. Então, assim, renda é uma delas, mas também tem, né, acesso à moradia, acesso à alimentação, enfim, todas essas questões contribuem para uma autonomia. (Entrevistado 1)*

Percebe-se, então, que existe um anuviamento com relação às premissas do programa, tornando amplos os direcionamentos dados. Isso impacta, também, nas parcerias estabelecidas e no nível de compromisso dos atores envolvidos. Segundo o Entrevistado 5,

*(...) se você não sabe a transformação, a mudança que você quer almejar, quais são suas metas, dificilmente você vai conseguir comunicá-las. Então, ela vai ser uma comunicação que, dado esse problema de partida, ela vai ser polissêmica e a polissemia, ela vai atrair toda a diversidade, às vezes, de interesses, o que pode ser pouco estratégico para você, porque você pode gerar uma arena de muitos dissensos, uma arena de dissonâncias, (...) cada um tocando para um lado e você não vai conseguir coordenar isso depois. A polissemia vai trazer tanta coisa, (...) aí você fala 'que que esse pessoal está fazendo aqui?', 'por que que a gente colocou isso no Percursos Gerais?'. **Mas quando a sua comunicação é autonomia, aí cabe tudo, pô.** Aí você fica se perguntando, de fato, isso, 'por que que isso está aqui?', isso nunca foi discutido, nunca foi colocado como pauta. Então, eu acho que, dada a falta de clareza acerca dos objetivos, da mudança, da transformação almejada, você tem uma comunicação muito polissêmica (...) **Então é uma questão de partida, uma questão teórica de saída, que tem que corrigir ela assim urgentemente, imediatamente, se não, você patina, você fica com várias bússolas operando de forma desregulada em cima da sua mesa.** (Entrevistado 5)*

Nesse sentido, a “comunicação polissêmica” ocasionada pela imprecisão dos conceitos adotados pelo programa teria incentivado a entrada de múltiplos projetos, sem que eles, necessariamente, fossem coerentes entre si ou uníssonos frente aos objetivos do programa.

Inicialmente, os problemas identificados nos territórios a partir dos diagnósticos deveriam ter sido o ponto de partida para o desenho das ações, entretanto,

*Era para [o diagnóstico] ser determinante, não foi tanto, porque a estrutura do estado não é tão flexível para alterar suas ações frente à realidade local. Então, embora a gente tenha proposto ações customizadas para cada território, as respostas não foram tão customizadas assim. (...) a gente acabou aderindo muitas ações que não tinham tanta correspondência assim com a realidade local. (Entrevistado 1)*

Então,

*A gente, em alguma medida, pressupôs que as ações fossem eficientes, eficazes e efetivas, sabe, mas a gente não dá esse retorno (...). Eu só acho que a gente precisa ser mais crítico no processo de escolha das ações e fazer uma análise mais (...) se a ação responde aquele problema ou não - que eu acho que é uma coisa que a gente não faz -, e influenciar mais no processo de planejamento das ações, para que a gente consiga precisar mais o objetivo do programa. (Entrevistado 1)*

Nesse contexto, os projetos que compõem o Percursos Gerais se propõem a entregar não são, necessariamente, condizentes com a mudança almejada pelo programa. Reuniu-se, em sua maioria, ações que já existiam, sem grandes ponderações acerca da efetividade delas frente ao combate das vulnerabilidades sociais:

*(...) eu acho que todos os projetos, sem exceção, poderiam ser melhor elaborados, que todas as áreas poderiam talvez contribuir mais. (...) se a gente tivesse um projeto dentro da assistência, dentro do esporte, ou de outra área, mais robusto, que trouxesse ações mais efetivas e questões que não fossem só aquelas que a gente já executa, que fossem ações mais inovadoras, eu acho que a gente atingiria melhor esse objetivo. (...) Eu acho que todos os projetos estão numa zona de conforto. (Entrevistado 7)*

Tendo isso em vista, entende-se que o diagnóstico foi subutilizado. Ele poderia ter sido melhor aproveitado para a escolha de ações mais contundentes, que fossem mais aderentes aos problemas identificados e à realidade local. Por mais que esse aspecto tenha sido deficitário, o diagnóstico contribuiu para demonstrar a complexidade dos problemas e a necessidade de uma articulação com outros atores, para além da SEDESE:

*(...) como a gente tinha essa lógica de fazer os diagnósticos, a gente não se limitou a assuntos relativos ao Desenvolvimento Social, né, a gente tentou compreender o fenômeno de uma maneira mais ampla.*

*(...) Então, são coisas que a gente começou a lidar e a tentar trazer atores para poder atuar nessa perspectiva. (Entrevistado 1)*

Entretanto,

*(...) foi percebido que teria que ter uma interlocução com essas outras áreas, de alguma forma. Só que não tinha clareza, necessariamente, onde que essas áreas iriam atuar. (Entrevistado 3)*

Essa falta de clareza sobre a atuação das áreas, citada pelo Entrevistado 3, corrobora com o entendimento do Entrevistado 5 de que foi feita uma “integração pela integração”, a qual não foi suficiente para estabelecer os consensos necessários e, de fato, gerar associações coerentes e unificadas.

Com isso, os projetos acabam trabalhando de maneira individual e isolada, sem uma visão integral do programa:

*(...) hoje eu sinto que a gente olha muito para uma série de projetos individuais e, por consequência, como tem vários projetos, tem-se um programa, e não o contrário, tem-se um programa - com uma diretriz clara, objetiva -, e aí, para atender essas demandas, a gente tem os projetos. Eu acho que eles estão mais separados (...) (Entrevistado 3)*

Ainda, apesar desses questionamentos sobre a pertinência das ações que compõem o programa, todos os pontos focais entrevistados acreditam que os objetivos do programa são compatíveis com os objetivos dos seus projetos. Em algumas respostas, foi destacado que essa compatibilidade seria uma consequência da multidimensionalidade do problema, já que diferentes temáticas podem, de alguma forma, contribuir com a superação das vulnerabilidades sociais. Ou seja, devido à complexidade do problema, existiria uma abertura para a atuação de diversas áreas.

Nesse sentido, o Entrevistado 8 destaca que a efetividade do seu projeto frente aos objetivos do programa está condicionada à associação com outros, considerando uma perspectiva mais ampla do que seria a autonomia:

*São absolutamente compatíveis, mas eles são limitados do ponto de vista dos objetivos do programa. Ele precisa da integração com outros (...) [projetos] para que a coisa funcione, para que chegue, de fato, na autonomia tão pretendida pelo programa. Eu acho que a gente, como um projeto isolado, a gente não dá conta sozinho de garantir que essa autonomia aconteça (...) (Entrevistado 8)*

Contudo, por mais que a complexidade do problema enseje a mobilização de múltiplos setores, essa junção de esforços não pode ser apenas uma soma aleatória de ações, ela deve ser realizada de forma estruturada e coordenada, com articulações baseadas em pactuações que estejam voltadas para os mesmos objetivos, de maneira clara e transparente. Nesse sentido, o Entrevistado 5 aponta:

(...) na minha leitura, não tem conceitos bem definidos. (...) E aí vai ser tão difícil você criar um conceito que de fato dê aderência a todas essas pessoas que, assim, você foca (...) na questão da integração. Só que é uma armadilha, porque, para você unificar, você tem que ter uma bússola, você tem que ter um sol para que as pessoas olhem, né. (Entrevistado 5)

Sendo assim, podemos questionar se a sensação de compatibilidade dos objetivos do programa com os projetos indicadas pelos pontos focais seria, de fato, fruto de uma conformidade das ações com relação aos problemas ou, então, consequência de uma amplitude nas definições do programa, o que teria permitido a entrada de ações variadas, sem um filtro adequado para a articulação de soluções efetivas. Dessa forma, o Entrevistado 5 considera que, atualmente, o programa seria um “cesto de pães”, sem a oferta integrada dos projetos:

*(...) hoje a gente tem um cesto de pães (...) assim, cada um vai planejando - nem planejando -, cada um pega o que está lá já e só coloca. Aí, como você tem um negócio de autonomia que ninguém sabe muito bem o que que é, cabe. (Entrevistado 5)*

Essa ideia, por sua vez, é corroborada pelo Entrevistado 6:

*A galera começou a achar que era jogar no Percursos Gerais... (...) Mas produzir intersectorialidade não é fazer uma cesta de projetos que já são feitos. Esse é o meu maior incômodo de tudo que eu já vi nessa parte, assim. O povo acha que é só ir jogando para dentro (...) (Entrevistado 6)*

Para além de ser composto por ações que sejam consonantes com os seus objetivos, o programa precisa ter uma estrutura adequada para respondê-los. Segundo o Entrevistado 6, o que o programa propõe é insuficiente frente à complexidade do problema que ele pretende enfrentar, na medida em que as ações são pontuais - ou seja, não são contínuas -, e não abarcam outros fatores que também são preponderantes para a temática:

*Se a gente vai superar a pobreza com isso ou não, aí é problema do Percursos Gerais. Porque tem muitos outros fatores (...) que estão fora da gestão do Percursos Gerais, que estão fora da gestão da SEDESE, que estão fora da gestão do Estado (...) em algum momento a gente vai conseguir, com esses programas, resolver esse problema específico [pobreza]? (...) O problema é que o problema é (...) complexo demais para ser trabalhado nesse nível. (...) esperar que um programa que atua a cada ano em um lugar, falar que vai resolver essa história toda, (...) é inocência (...) (Entrevistado 6)*

Semelhantemente, o Entrevistado 2 aponta que existe um desequilíbrio de “causa e efeito” com relação às possibilidades de atuação do programa em contraste com os resultados esperados:

*Isso se tornou um grande problema, porque a gente era cobrado pelo resultado final, mas não tinha o poder para executar as atividades que iriam levar a essa atividade final. Então, a gente fez o nosso esforço? Sim. Eu consigo falar se isso foi responsável pela geração de renda? Não. (Entrevistado 2)*

Nesse sentido, o objetivo seria idealista demais frente ao que o programa se propõe a fazer e ao que as ações são, de fato, capazes de alcançar:

*Hoje eu acho que o programa tem um objetivo amplo demais, né, e ataca (...) coisas de menos para poder gerar o produto que ele quer, que é a redução da vulnerabilidade. (...), a definição ficou abrangente, mas a atuação ficou restrita, sabe? Então tem esse descompasso (...)* (Entrevistado 1)

Sob essa perspectiva, alguns entrevistados apontam não somente a necessidade de maior concretude, mas também, de maior especificidade dos objetivos programa, para torná-los mais palpáveis e promover uma maior grau de alinhamento e de comprometimento:

*A minha questão não é nem que eu não acredito no objetivo, eu só acho que ele precisava ser mais delimitado. Acho que ele ainda ficou muito abstrato e aí isso explica um pouco de todas as dificuldades que a gente tem até hoje. (...) Então, nas minhas percepções, a ideia geral do Percursos faz sentido, só que ela precisa ter um desenho um pouco mais detalhado, que faça mais sentido, considerando a realidade dos municípios que a gente está atacando, para a gente poder pensar, 'tá, considerando isso tudo, como que a gente vai trabalhar?'* (Entrevistado 3)

Por fim, percebe-se que o nível de comprometimento dos atores envolvidos, na prática, está atrelado ao nível de concretude do programa, o qual demonstrou ser baixo. De um modo geral, os atores estão comprometidos com os seus projetos, isoladamente, o que faz com que eles se sintam comprometidos com o Percursos Gerais, ainda que, muitas vezes, não exista um esforço peremptório de integração entre as áreas e as rotinas de trabalho pouco se alterem por causa do envolvimento com o programa. De toda forma, os entrevistados compreendem que existe um compartilhamento dos objetivos, na medida em que os seus projetos conseguem contribuir com a redução das vulnerabilidades sociais, em alguma medida. Porém, essa associação ainda é frágil, de modo que o compartilhamento dos objetivos pode ser considerado médio.

Além disso, o nível de conhecimento sobre os objetivos do programa é superficial, na medida em que suas definições também o são. Então, por mais que exista um padrão de resposta sobre a compreensão de que o programa atua com as

vulnerabilidades sociais e se propõe a agremiar ações que combatam esse contexto, existe uma confusão entre a unidade de intervenção do programa, bem como um entendimento abstrato sobre o conceito de autonomia adotado, o que dificulta o trabalho em conjunto entre as áreas. Por esse motivo, o nível de conhecimento também pode ser considerado médio.

Abaixo, essas concepções foram reunidas em uma tabela, para facilitar a visualização das conclusões:

Quadro 14 - Resumo da análise das variáveis com relação aos objetivos do programa Percursos Gerais

Variáveis	Conteúdos Encontrados
Nível de conhecimento dos objetivos	Médio
Grau de compartilhamento dos objetivos	Médio
Grau de concretude dos objetivos	Baixo

Fonte: Elaboração própria com base no modelo Kaleidos.red (2010).

### 6.1.2 Liderança

O Percursos Gerais: Trajetória para Autonomia é apresentado como o programa estratégico do governo de Minas Gerais para o combate às vulnerabilidades sociais no estado. Tendo isso em vista, espera-se que o programa possua um nível de prioridade política que seja compatível com o seu caráter estratégico. Para alguns entrevistados, um indicativo dessa prioridade seria o acompanhamento da SEPLAG e do governador:

*É difícil quantificar o nível de prioridade hoje no governo. O programa está na carteira prioritária, então, assim, é um sinal de que é um projeto prioritário. Ele tem um acompanhamento periódico do governador, ele participa de todas as reuniões, eu acho que é um outro sinal de prioridade. O projeto, hoje, tem recursos financeiros. A secretaria, antes, não conseguiu mobilizar recursos para isso, então, eu acho que, ao longo do tempo, isso é um sinal de ganho de prioridade. Então, eu diria que sim, é um projeto prioritário. (Entrevistado 4)*

*De fato, ele é uma prioridade governamental, porque ele é um dos programas estratégicos monitorados pelo governador. No recorte que foi feito para o governador, teve uma separação, entendeu-se que a habitação, a parte do Trajeto Renda e o Aproximação SUAS que seriam os recortes a serem monitorados, então isso diz-se um pouco do que que o governo quer acompanhar. (...) Então uma parte do programa, eu acho que tem, né, assim, ele é patrocinado, ele é*

*acompanhado, isso facilita muito o processo, mas, como o programa é muito grande, e a gente tem uma multiplicidade de ações muito grande, essas ações todas não tem esse mesmo patrocínio, essa mesma aproximação estratégica. (Entrevistado 1)*

Entretanto, percebe-se, por meio do trecho do Entrevistado 1, que esse acompanhamento e, conseqüentemente, essa priorização não acontece igualmente com todos os projetos. Essa seletividade é apontada, também, pelo Entrevistado 8:

*(...) a impressão que eu tenho é que não há um acompanhamento estratégico. O que o pessoal do GOV acompanha são algumas ações dentro do Percursos, que eles escolhem a dedo e eu nem sei porquê. Mas, assim, o programa como um todo e todas as ações que ele tem, não há um acompanhamento estratégico, nem nada. Estou falando do ponto de vista do governador, do gabinete do governador. Acho que, na SEDESE, aquele acompanhamento que a assessoria estratégica faz mostra uma importância para o programa, **mas, ainda no gabinete do governador, é pincelado, um ou outro ali, e não o programa como um todo, entendendo ele como algo que deveria ser olhado de forma única.** (Entrevistado 8)*

Ainda, alguns entrevistados apontaram que essa relativização no que tange à priorização pode ser percebida, também, quando comparada com outras pautas abordadas pelo governo, que teriam ainda mais proeminência dentro do contexto, inclusive, ideológico da gestão atual:

*Agora, se a gente quiser comparar esse projeto com outros projetos dentro da carteira prioritária, é o mais prioritário? Não, não acho que é o mais prioritário, tem outros que são. Mas, dentro (...) de todos os projetos [do governo], acredito que sim, é um projeto prioritário. (Entrevistado 4)*

*Dada a conjuntura - Partido Novo, liberal -, eu acho que a prioridade deles é a SEDE ali, com o InvestMinas, atração de investimentos, garantia de infraestrutura, desenvolvimento de empresas. Então, assim, essa discussão de enfrentamento à pobreza, uma promoção de autonomia dos mais vulneráveis, eu acho que ela é tangente. (...) talvez, esse seja o grande desafio do Percursos Gerais, que a gente tem aí nessa virada, é fazer ele virar um programa estratégico de governo. (Entrevistado 5)*

*(...) não é uma prioridade do governo, sabe? Não é. Atingir esse público-alvo não é uma prioridade do governo, sabe? Infelizmente. (...) Quando você recorta e quando você entende o que é a realidade do Jequitinhonha, e quando você entende o que é a realidade do Norte de Minas, eles deveriam ser prioridade do governo, mas eu não entendo que é um projeto prioritário, não. (Entrevistado 16)*

Além disso, por mais que exista uma pretensão no que se refere à prioridade política do programa, a maioria dos entrevistados considera esse aspecto como frágil, na medida em que o discurso, muitas vezes, não se desdobra nos

benefícios práticos que seriam esperados, sendo insuficiente para alcançar o potencial da iniciativa:

*(...) a nível de ser estratégico, no sentido de priorizar as demandas do programa, priorizar recursos, todos esses esforços pelo programa, eu já acho que não [é tão prioritário] (Entrevistado 3)*

*Eu não vou dizer baixo, eu vou dizer médio [o nível de prioridade política do programa]. Espera-se que o Percursos Gerais entregue o que está proposto entregar, mas é preciso que a alta administração se empenhe politicamente mais em fazer ele acontecer, seja com questões o governador, pedindo recursos, e, até mesmo, conversando com os prefeitos. (Entrevistado 2)*

*(...) mas eu acredito que ele foi colocado, né, o Percursos, como programa estratégico da secretaria, mas, para ele alcançar o objetivo que ele está se propondo, ele precisava ser um programa estratégico de governo, de maneira mais encabeçada pelo governo mesmo, sendo colocado como uma prioridade maior (...). (Entrevistado 3)*

*Eu acho que, justamente por ser uma construção mais técnica, porque as equipes deste governo são mais técnicas, ele tem uma prioridade baixa. Só que, assim, eu já achei que fosse mais baixa. (...) Então, eu acho que a priorização em termos de discurso, ela é clara e evidente, (...), mas (...) eu ainda não sinto confiança de que o Percursos Gerais se tornou um projeto estratégico. (Entrevistado 6)*

*(...) eu acho que por ser um programa de governo, ele não tem a prioridade que ele deveria ter. (...) eu acho que, talvez, os projetos atingiriam o objetivo de maneira melhor se tivesse um olhar maior para cada um deles, (...). Inclusive, o pouco investimento que a gente tem, (...) a gente teve que ir aos poucos conseguindo recursos, (...) a gente não tinha o recurso total para os 73 municípios, isso foi aos poucos. Então, eu acho que não existe investimento político no programa, acho que falta isso. (Entrevistado 7)*

*(...) eu acho que, até então, apesar dele ser um projeto estratégico para a SEDESE, a ele não foi dada a prioridade que um projeto estratégico merece. (...) apesar do gabinete da SEDESE dizer que “o percurso é um programa estratégico, é um programa prioritário, que o foco da SEDESE é aquele público, é aquele território”, eu não via no conjunto das ações essa prioridade. (Entrevistado 8)*

Com isso, nota-se que, por mais que a priorização esteja presente na retórica, ela ainda não conseguiu ser suficientemente transposta para a prática, com os investimentos políticos devidos.

Por outro lado, alguns entrevistados entendem que o anseio estratégico do programa se traduz em uma pressão maior com relação ao andamento das ações e ao alcance dos resultados, sobretudo, dentro da SEDESE. Entretanto, esse acompanhamento mais próximo se restringe aos marcos e às metas dos projetos e não é revertido em um apoio que seja condizente com as expectativas políticas:

*Então, eu sinto isso, igual eu te falei, na cobrança, eu sinto que ele é um programa estratégico, mas no nível de esforço, de recurso, não, aí eu já não sinto não. (Entrevistado 3)*

*Sim [o Percursos Gerais assume uma prioridade dentro da SEDESE], mas eu acho que tem uma preocupação muito grande com o acompanhamento mesmo, com o dia a dia das ações, como é que a coisa se desembola, para chegar no fim do ano e dizer o que foi orçado, executado, quantos por cento foi cumprido. Eu acho que a preocupação passa muito mais por aí, sabe? (Entrevistado 8)*

Nesse sentido, o Entrevistado 7 aponta que as cobranças, geralmente, não vêm acompanhadas de um direcionamento ou de um suporte que auxilie na viabilização dessas demandas:

*Porque não é só um ‘cumpra-se’, mas é um “eu preciso de tantas famílias atendidas, agora, como vocês vão atender, eu não sei”, é nessa lógica. (Entrevistado 7)*

Com isso, existe uma compreensão de que, muitas vezes, essas expectativas políticas são descoladas das recomendações ou, até mesmo, das possibilidades técnicas, o que pode condicionar o programa a um ciclo de frustrações, já que, dificilmente, essas expectativas serão atendidas - ainda mais sem o apoio necessário para tal:

*Eu acho que [as orientações da liderança política] não são claras, porque eu acho que tem um desalinhamento da área técnica com a área política. Eu acho que a área política não entende a área técnica. (...) Eu **acho que a área política olha muito mais para o que diz o quantitativo**, e a gente acaba olhando muito mais para o qualitativo. Então, acho que tem um desalinhamento, e é por isso que a informação chega um pouco, às vezes, é um pouco confuso para as áreas. (Entrevistado 7)*

Esse desalinhamento entre as áreas política e técnica, por sua vez, impactou, também, em como o programa foi estruturado e, conseqüentemente, em como ele se projetou externamente, em como ele foi comunicado:

*Ficou um negócio muito de ‘feeling’, assim. Não tinha um projeto muito robusto para conseguir, de fato, vender. Então, ela [a Secretária] vendia muito mais o que ela estava achando ou o que ela estava capturando que seria eventualmente potente, do que uma estratégia de governo. Ela não conseguia ter teorias, base, embasamento suficiente para colocar em cima da mesa, de acordo com uma leitura de um especialista, que iria olhar ameaças, de fato olhar o contexto, né, olhar a necessidade de agir em torno da pobreza, o que que está dando certo em outros contextos, **quais os órgãos você precisa de articular, articular para que, qual que é a função do estado nesse cenário todo**, o especialista daria esse desenho (...). (Entrevistado 5)*

Há que se considerar, também, que o grau de prioridade política está relacionado, inclusive, ao papel desempenhado pela liderança política que se coloca à frente do programa. Nesse contexto, a Secretária da SEDESE foi apontada, majoritariamente, como a pessoa que ocupa essa posição, como quem orienta, defende e propaga o programa:

*A liderança política seria a Beth (...) (Entrevistado 8)*

*Tem o acompanhamento da alta gestão. A Beth acompanha isso diariamente (...) e [o Percursos Gerais] é o que ela realmente coloca debaixo do braço, defende e leva para todos os espaços. (Entrevistado 1)*

*(..) em várias conversas aparece isso de alguns atores, 'aah, qual que é o programa que é (...) 'a menina dos olhos da secretária'? É o Percursos Gerais (...) (Entrevistado 3)*

Contudo, ainda que a maioria dos entrevistados tenha identificado que a liderança política é exercida pela Secretária, isso se deu com ressalvas, já que a articulação política direcionada para o programa é percebida como insuficiente, o que corrobora com o apontamento anterior de que o discurso de priorização não se materializa em investimentos políticos concretos, no nível em que se esperava:

*Eu acho que a liderança política do programa deveria ser a secretária. Eu acho que, (...) por eu usar esse 'deveria', eu acho que isso é um pouco do que eu falo que existe um baixo investimento de governo no programa. Eu acho que é ela quem teria força para defender esse investimento. Ela quem vai galgar recursos para o programa. (...) Eu não vejo, por exemplo, a secretária defender o programa. (Entrevistado 7)*

*Liderança política? A liderança é a Beth, mas eu não acho que ela exerce esse papel. Eu esperava mais, essa coisa de trazer outras secretarias, de trazer outras políticas. (...) Então, eu acho que, no sentido executivo da palavra, o papel de liderança dela existe e é positivo. Mas o que se espera de uma liderança de um programa deste nível é articulação - política, inclusive -, e isso ela não tem. (Entrevistado 6)*

*Menina, eu não sei [quem seria a liderança política]. Sinceramente. Talvez seja a Beth [a Secretária], né? É, deve ser a Beth. Eu não vejo grandes movimentos dela. E eu estou bem afastada do gabinete (...) Mas parece, assim, que não tem da parte dela um esforço político de integração, sabe? De trazer os outros agentes, os outros secretários, para juntos fortalecer nessa questão da integração, da intersectorialidade. Eu acho que ela fica como a grande liderança e não amplia pros outros, que também deveriam ser liderança nesse processo, que também deveriam se apropriar mais do programa. Sei lá, eu não tenho muita clareza disso, não. (Entrevistado 8)*

Sobre essa carência de articulação política, o Entrevistado 8 continua:

*Eu acho que ela exerce uma boa liderança, eu acho que ela consegue conduzir bem, ela está tentando conduzir esses novos rumos, pensar essas novas possibilidades para o programa. Eu acho que ela é uma liderança importante, é uma liderança que vem conseguindo eficácia na execução. **E acho que ainda precisa avançar, talvez, nessa articulação institucional, política mais forte com os parceiros.** (...) Chamar secretários, chamar presidentes de órgãos para debater o programa, para ver onde eles podem apoiar. A SEPLAG hoje tem uma Central de Captação de Recursos, que gente muito boa está ali na coordenação. De repente, chamar a Central da SEPLAG para ver onde que a gente pode tentar passar o pires e captar recursos para as ações do Percursos. Eu não vejo esses movimentos, mas eu, como eu te disse, estou muito afastada do gabinete pra ver algum movimento. (Entrevistado 8)*

Nesse sentido, o manejo político não foi interpretado como satisfatório no que se refere às parcerias com outros órgãos. É preciso articulações mais intensas para uma proximidade maior com as áreas externas à SEDESE, que possuem a capacidade de contribuir com os objetivos almejados. Essa visão é corroborada, também, pelo Entrevistado 6:

*Mas, eu nunca vi nela [na Secretária] capacidade de levar o Percursos Gerais para fora da SEDESE. (Entrevistado 6)*

Essa parcimônia não se restringe somente à articulação institucional dentro do próprio governo. Segundo o Entrevistado 9, percebe-se, também, uma dificuldade de mobilização com relação aos municípios, onde o programa é executado, efetivamente:

*(...) eu acho que isso seria um ponto a ser aprimorado (...) esse apoio do programa como um todo nas ações individualizadas, porque, por exemplo, (...) - principalmente quando não envolve transferência de recurso - (...), a gente tem essa dificuldade que é muito grande de envolvimento dos municípios mesmo, de entendimento das ações, de entendimento do programa como um todo (...). Então, eu acho que para melhorar esse envolvimento (...) o apoio para mobilização poderia ser melhor. E, às vezes, (...) mais envolvimento mesmo de órgãos superiores, de instâncias superiores, como o gabinete, interferindo para poder fazer esse trabalho político mais de mobilização. (...) Eu acho que justamente por essa necessidade de aprimorar essa articulação política, eu acho que ele [o programa] não está conseguindo cumprir esse papel [estratégico], sabe? (Entrevistado 9)*

Para o Entrevistado 2, esse cenário gerou desequilíbrios para o andamento mais fluido do programa:

*Eu avalio que ela [a Secretária] foi ausente nos momentos decisivos do Percursos Gerais, quando as coisas precisavam de uma presença política mais intensa. Então, com a ausência de um poder político, fica*

*um vácuo naquele lugar e o tripé - que é a parte técnica, a parte política, junto com a parte, vou colocar assim, estrutural -, foi totalmente desequilibrado, porque (...), por mais que a gente fosse muito bom na execução do projeto, sem a parte política, a gente não conseguia acessar certas camadas. (Entrevistado 2)*

Por sua vez, para o Entrevistado 9, essas limitações com relação à articulação política chegaram, inclusive, a obscurecer a identificação de uma personalidade que estaria ocupando essa posição de liderança dentro do programa:

*Essa pessoa política, para mim, essa figura está faltando no programa. (...) Então, eu acho que a DPE, ela dá o primeiro passo para fazer essa articulação, e depois essa figura fica ausente, (...) quem ocupa faz da forma como pode ocupar (...), às vezes, fica sendo a diretoria regional e, às vezes, o próprio projeto, né? (...) mas não da forma que seria mesmo o trabalho político necessário. Então, pra mim, essa figura está enfraquecida no programa. (Entrevistado 9)*

Outro ponto destacado pelos entrevistados são as mudanças frequentes nos direcionamentos dados pela liderança política:

*Inclusive a gente já mudou de rumo completamente por causa de diretrizes dela [da Secretária]. Ela traz isso muito próximo dela, sabe, ela realmente se apropriou do programa. O programa é filho dela, que ela guarda debaixo do braço e ela quer saber exatamente onde que anda. (Entrevistado 1)*

*(...) ele [o direcionamento da liderança política] tem umas mudanças em alguns momentos e aí acaba que essas mudanças impactam bastante na forma como a área técnica segue. (Entrevistado 3)*

*Eu acho que às vezes elas chegam meio truncadas [as orientações estratégicas], que às vezes elas vêm de cima pra baixo. Eu acho que a construção poderia ser mais coletiva e que **às vezes tem muito vai e vem também, no sentido de toma decisão, recua, aí toma outra, e a gente fica perdido**. E eu sinto assim que não é muito direcionado, não. (Entrevistado 8)*

Ainda, a insegurança relacionada com essas mudanças é intensificada pela ausência de registro dos acordos com relação aos caminhos a serem seguidos, o que pode gerar uma situação de “disse, não disse”, de modo que as orientações se tornam instáveis, bem como as relações se tornam melindrosas - uma vez que a palavra que vale é a de quem tem mais poder, considerando a ausência de pactuações por escrito:

*Mas eu acho que (...) a parte de estratégica do negócio não foi documentada adequadamente, não foi criado ali uma teoria de mudança e tal. Então, isso, inclusive, criava alguns problemas com a Beth [a Secretária], porque, às vezes, ela dava umas guinadas e você não tinha um registro disso. Isso também gerava uma certa confusão para o programa, na medida em que você não tem algo registrado, bem delimitado, do que a gente vai fazer, eu percebia que em alguns*

*momentos ela operava essa máquina, assim, de um jeito preocupante, até. (...) Aí você pega, 'não, muda para cá, agora um pouquinho, porque aí eu quero atrair aquela pessoa'. Então, assim, tem que pactuar. (Entrevistado 5)*

*(...) é muito difícil com que a pessoa daqui três meses mantenha a ideia e eu falo "mas você falou isso", ela fala, "não falei". E aí, já era. Você não vai debater com quem está em cima. Você vai debater com quem está no seu nível, entendeu? Então, assim, isso se tornou um problema. (Entrevistado 2)*

Para além das alterações constantes, existe, também, uma falta de clareza nos direcionamentos:

*Repasses confusos. Não houve um repasse, um direcionamento claro do que deveria ser feito, quais eram os objetivos a serem perseguidos, quais eram os resultados desejados pela alta administração. (...) as orientações não vieram claras. Elas vieram, no seguinte sentido, nós (...) criamos uma orientação e validamos essa orientação. A pessoa só fala se faz sentido ou não. Então, é muito diferente da pessoa chegar e falar "é para lá que vai", porque você gasta energia já no direcionamento. (Entrevistado 2)*

*(...) definições da área política (...) acaba sendo um pouco abstrato, um pouco confuso em alguns momentos de 'para onde a gente tem que ir, o que que a gente vai fazer' (...) Então, o que me passou, durante esse tempo, é uma impressão um pouco de confusão em relação mesmo ao que precisa ser feito, e das prioridades, assim, 'o que que é prioridade para fazer e como que tem que ser feito?' Isso eu acho que isso também tem nebuloso, sabe? (Entrevistado 3)*

*Muito desorganizado [o repasse de orientações]. Muito, muito mesmo. O nosso trabalho, na verdade, eu gasto metade do tempo organizando o que chega (...) Nunca chega muito estruturado, nunca é muito direcionado e organizado. (Entrevistado 6)*

Para o Entrevistado 1, essa ausência de clareza decorreria de uma maior abertura dada aos gestores, os quais possuem espaço para serem mais propositivos com relação ao programa. Com isso, os direcionamentos não são tão claros, na medida em que se espera que os gestores contribuam com o processo de construção deles:

*A secretária tem uma forma de liderança muito interessante, muito curiosa, porque ela tem um perfil enérgico, mas zero autoritário. Então ela aperta bastante a rédea, para que o programa caminhe, ela exige muito, ela está muito próxima, mas ao mesmo tempo **ela é muito permeável para as opiniões. Então ela não dá diretriz, assim, com muita clareza, ela quer, ela espera, inclusive, que a gente apresente para ela propostas para essa diretriz (...)** (Entrevistado 1)*

Sobre isso, o Entrevistado 4 corrobora com a visão do Entrevistado 1. Ambos compreendem que a Secretária concede autonomia aos gestores nos processos de construção do programa e o Entrevistado 4 acrescenta que a escolha

dos representantes que compõem a equipe da SEDESE sempre se pautou pela competência técnica, justamente por essa expectativa de contribuição de cada um:

Isso foi sempre um processo [de intervir na construção do programa] que a secretária deu bastante autonomia para os gestores. Na verdade, a própria escolha dela pelos gestores baseou-se na experiência e no conhecimento técnico que [eles] tinham na pauta. Ela não detinha, a experiência pregressa dela era na área de planejamento e na saúde. Então, ela sempre contou muito com a colaboração de cada um dos gestores. Foi um processo de construção, de fato, conjunto. (Entrevistado 4)

Ainda, essa abertura é observada, também, no que se refere às definições individuais dos projetos:

*As áreas são muito autônomas para poder tomar as suas decisões e definir o norte das suas ações, mas tudo vai para a Beth. A Beth fica ciente de tudo, é impressionante. (...) E aí, às vezes, quando ela discorda, ela fala. (Entrevistado 1)*

*(...) nesse governo, o técnico - e aí, entenda técnico como, pode ser o diretor, pode ser o superintendente, mas -, as pessoas que têm uma construção técnica, tiveram muito espaço. A gente tem subsecretários técnicos, então, a gente teve muito espaço para falar e, principalmente, para poder mostrar os caminhos. (...) O [projeto], em momento nenhum, teve interferência (...) estratégica, no sentido de, "não, mexe nisso aqui". (...) Ela [a Secretária] sempre deu muita abertura e eu acredito que isso (...) se dá, também, pelo fato de que foi um governo que não tinha uma base política, então deu espaço para os técnicos colocarem o que era para ser feito. (Entrevistado 6)*

Porém, o Entrevistado 6 continua:

*(...) a despeito dessa análise, eu nunca senti que a gente teve um real espaço na definição concreta dos objetivos [do programa], no sentido prático, assim, de "não, troca isso, faz aquilo". Então, do mesmo jeito que eles davam espaço - eles dão espaço -, para a gente levar os projetos à sua execução, tem um limite nesse espaço também, "per aí, daqui você não passa". Então, (...) nunca se discutiu o conceito de autonomia. (...), a gente nunca teve espaço para essas discussões, então, cada um no seu quadrado: a Secretária, no papel estratégico, fez as definições do que ela queria como objetivo e, dentro desse objetivo, ela orientou que as áreas construíssem os seus projetos, sem muita interferência dela também. Tem coisa boa e tem coisa ruim nisso, porque eu acho, inclusive, que isso faz os projetos conversarem pouco, prejudica a intersetorialidade. Quando você tem uma amarração que vem de cima, isso começa a fazer mais sentido. (Entrevistado 6)*

Sob essa perspectiva, entende-se que o espaço dado às equipes dos projetos possui uma característica mais operacional do que estratégica; mais conectada com o meio de execução das ações. Ainda, essa independência concedida

aos projetos acaba incorrendo em maior isolamento frente ao programa como um todo, na medida em que não existem discussões mais aprofundadas e mais conjuntas sobre os rumos do que está sendo proposto pelas áreas.

No mais, a postura mais proativa, digamos assim, assumida pelas equipes técnicas não foi acompanhada por um maior respaldo a nível político, no sentido de compartilhamento da responsabilização pelas definições, ainda que elas tenham sido previamente aprovadas pela Secretária:

*E aí que vem, né, com grandes poderes, vêm grandes responsabilidades. Eu não gosto dessa ideia, de, tipo assim, "faz tudo do nível técnico, me manda e eu aprovo". Porque, depois, você vai ser cobrado por uma coisa que não devia ser só uma responsabilidade sua. Então, esse foi um problema de gestão grande. Na hora que eu falei sobre o espaço para o nível técnico contribuir, pareceu uma coisa legal, né? E, de fato, é um ponto positivo, mas tem esse ponto negativo, de que, **na hora de responsabilizar, ninguém compra o boi com você, é sempre você que teve a ideia.** (Entrevistado 6)*

Semelhantemente, o Entrevistado 2 aponta:

*Só que agora, trazendo para o contexto do Percursos Gerais, os espaços que tinham de validação eram espaços muito hierárquicos e muitos delimitados, então era sempre eu olhando para cima e falando "eu vou fazer isso" e a pessoa (...) "ok". Eu não tinha espaço a mais para a construção, entende? Então, como eu não tinha espaço a mais para a construção, era difícil passar certas validações (...) E, igual eu falei, não é um espaço de deliberação, necessariamente, era um espaço de confirmação ou não. É confirmação ou negativa, não era um espaço de construção. (...) se eu falo o que eu vou fazer e a pessoa só dá um "beleza", por mais que ela esteja concordando, o ônus do fracasso é totalmente meu, sendo que o ônus da vitória não é meu. (Entrevistado 2)*

Nesse sentido, geralmente, as propostas encabeçadas pelas equipes técnicas não são amplamente discutidas. Essa participação acaba sendo limitada à apresentação das ideias - que são aprovadas ou não -, sem que haja uma deliberação conjunta mais aprofundada. Sobre isso, o Entrevistado 2 ainda destaca que as negativas não são, necessariamente, acompanhadas de uma explicação:

*"Vou fazer isso, você está de acordo?" "Não, não dá". "Porquê?" "Não, porque não dá". Não tinha "porque não dá", a continuação "porque isso, isso, aquilo". Era "não dá". (Entrevistado 2)*

Dessa forma, como a participação não se dá em um ambiente propício para a troca, ela pode ser considerada incipiente. Logo, essa dinâmica faz com que as equipes técnicas ainda se sintam distantes dos anseios mais estratégicos, dada essa ausência de discussão:

*Então, ao meu ver, foi um projeto tocado, sabe, que nunca (...) conseguiu sair do gabinete, ele sempre ficou lá dentro, e a gente foi fazendo da forma que a gente achava que tinha que ser. (Entrevistado 2)*

*(...) a gente sempre fica muito longe dela [da Secretária], a gente sempre fica muito longe do gabinete (...) (Entrevistado 6)*

Nesse contexto, mesmo quando as sugestões das equipes técnicas são acatadas, essas validações ainda são interpretadas com cautela, considerando, principalmente, a ausência de registros somada às mudanças constantes de direcionamento, conforme apontado anteriormente. Então, essa insegurança ainda desemboca em uma sensação da equipe técnica de distanciamento das expectativas do gabinete e da Secretária - que não são claras -.

Por fim, outro aspecto relacionado com a liderança política se refere à velocidade do programa. Segundo alguns entrevistados, o início do Percursos Gerais foi marcado por um ritmo mais rápido, requerido pela Secretária. Tal decisão pode ter prejudicado a estruturação do programa:

*(...) ao mesmo tempo, ela [a Secretária] exige que tudo esteja muito correto, muito rápido. Essa questão da velocidade é uma marca dela (...) (Entrevistado 1)*

*E aí, pela falta de memória da política anterior, essa quebra que teve da política anterior, da estrutura anterior (...) e a necessidade de a gente se estruturar muito rápido, um ponto muito crítico, (Entrevistado 9)*

*(...) ter uma necessidade de implementar o projeto, colocar o projeto na rua muito rápido, não ter informações sobre (...) Essa necessidade [de implementar rápido] vinha muito da alta gestão, especificamente da Secretária. (...) dia dezesseis de novembro foi o [evento de] lançamento do Percurso Gerais (...) Então, assim, como você faz o lançamento do negócio, se você não tem nada desenhado, se você só tem um power point, um vídeo na internet, que vende o Percurso Gerais como uma coisa, mas que na verdade não é. (Entrevistado 2)*

Trazendo um outro enfoque, percebe-se que a liderança técnica assume um papel relevante dentro do programa, principalmente, considerando as lacunas relacionadas à liderança política. Majoritariamente, essa liderança técnica foi reconhecida na Diretoria de Projetos Especiais (DPE), tendo o Jonathan Souza como o representante. Provavelmente, isso decorre da proximidade que a equipe possui com as áreas, sobretudo, considerando as atribuições de acompanhamento e de integração das ações:

*(...) eu acho que a DPE, né? Jonathan tá aí encabeçando essa liderança técnica, desse ponto de vista mais do programa como um*

*todo e do acompanhamento e monitoramento. (...) e que ela [a DPE] tenta integrar o programa, né? Que ela tenta trazer esse olhar integrado mesmo. (Entrevistado 8)*

*[a DPE] (...) contribui no sentido de tentar, minimamente, organizar essas conversas entre esse tanto de projeto; contribui a nível de gerenciar a informação (...) - aí pensando em monitoramento e tudo mais -, e também na interlocução, a DPE tenta um pouco fazer essas provocações de conversas e tudo mais. Acho que esse é o ponto mais frágil que tem, mas a DPE tenta. (Entrevistado 3)*

Nesse sentido, entende-se que, enquanto liderança técnica, a DPE atua com o acompanhamento e monitoramento do programa e, também, com a articulação dos projetos e a promoção da integração entre eles - ainda que esse movimento seja considerado frágil pelo Entrevistado 3. Este último aspecto, por sua vez, será discutido com mais profundidade na seção sobre os Fatores Intangíveis (ver seção 6.2).

Ainda, alguns entrevistados apontam, também, uma tentativa da DPE de 'organizar a casa', de trazer maior estruturação para o programa, por meio da elaboração de materiais, da construção de modelos, da introdução de processos, tornando o desenho e a implementação do programa mais palpável. Esse esforço, por sua vez, seria um movimento de traduzir e de materializar os direcionamentos da liderança política:

*O Percursos Gerais, hoje, é uma invenção da DPE, ele é um desenho da DPE. (...) As orientações básicas saíram da Diretoria de Projetos. (Entrevistado 2)*

*Eu acho que a DPE tenta organizar algumas coisas que ela percebe como lacuna. (...) Tenta organizar um pouco disso e traduzir o que a alta gestão às vezes passa de forma muito solta, assim, muito abstrata. (...) Então, eu acho que a DPE traduz um pouco das necessidades que a alta gestão apresenta. (Entrevistado 3)*

*(...) no geral, assim, todo o escopo, toda a documentação do programa, os modelos utilizados foram definidos tecnicamente e são utilizados hoje amplamente. Então, apesar de não ser como a definição da secretária, eu acho que as definições técnicas feitas pelo programa foram levadas a sério. Hoje o programa se baseia nelas. (Entrevistado 1)*

Contudo, esses esforços não possuem a mesma força e não produzem o mesmo impacto do que as orientações vindas diretamente da liderança política:

*Então, aí tem um problema, né, assim. Que às vezes as definições técnicas não têm a mesma adesão, do que as definições da própria secretária. Então às vezes a gente propõe alguma coisa, as áreas demoram a responder, né, assim, fazem em um formato que não é o formato que a gente esperava (...). Então, assim, tem um pouco mais de dificuldade de adesão. (Entrevistado 1)*

***A DPE tenta organizar. Só que eu acho que ela não tem a validação necessária para que o que ela está dizendo, seja levado a sério, como deveria ser, talvez. (Entrevistado 3)***

Provavelmente, essa dificuldade está relacionada com a localização da gestão do programa dentro do organograma, como será discutido nos tópicos sobre os Fatores Tangíveis (ver seção 6.2). De toda forma, é importante resumir, indicando que não existe uma relação de hierarquia que conceda maior peso para as orientações da gestão do Percursos Gerais, conforme apontado pelo Entrevistado 8:

*As pessoas fazem isso, participam, tudo por respeito, mas não há uma relação de hierarquia. (...) Acho que é um respeito de toda casa em relação ao programa e à necessidade de ter um espaço institucional que faça a gestão, que coordene, que acompanhe, que monitore (...) e coisas do tipo. (Entrevistado 8)*

Além disso, outro motivo que pode estar relacionado com a resistência, em alguma medida, no que se refere às direções oriundas da liderança técnica é a falta de articulação e/ou de alinhamento entre as áreas política e técnica - ainda mais considerando as constantes mudanças de direcionamentos suscitadas pela liderança política:

*Articuladas são. Alinhadas, varia em determinados momentos. (...) Em algumas vezes, né, ao longo do curso do projeto, a área técnica caminhou para um lado, e a área política caminhou para outro. Mas, até esses desencontros ficaram bem evidentes nessa articulação. (...) A gente teve que, em vários momentos, voltar todo mundo para a mesma página, assim, sabe. (Entrevistado 1)*

*Não, eu não acho [as lideranças bem alinhadas e articuladas]. Eu acredito que falta bastante uma interlocução entre o campo político, no que diz respeito a ele - onde ele acessa, o que ele faz -, e da área técnica também, e aí muito pela interlocução entre os dois, entre esses dois campos. (Entrevistado 3)*

*Cara, outra pergunta complexa. Como que eu posso dizer. A articulação era muito feita no "um para um" e, o alinhamento, totalmente desproporcional. Eu não posso dizer que teve um alinhamento, porque (...) não era aquela coisa, assim, "estamos na mesma frequência". Eu acho que tem muito mais articulação e acordos frágeis do que, necessariamente, um alinhamento. (Entrevistado 2)*

Sobre isso, o Entrevistado 2 continua:

*Então, eu acho que teve muito mais um trabalho de articulação. Por isso que o Percursos Gerais, hoje, está muito fixado nas pessoas. É a boa relação do fulano com fulano. É a boa relação do fulano com o outro, é fulano que não gosta de tal. Então, a articulação foi fundamental para chegar aonde a gente chegou, mas um alinhamento, alinhamento, [não].. O alinhamento depende ou que você tenha duas pessoas que topem muito fazer aquilo e vejam vantagem, ou de uma*

*pessoa acima que manda as outras alinharem, e isso a gente não tinha. (Entrevistado 2)*

Nesse sentido, percebe-se que as articulações - quando acontecem -, não culminam, necessariamente, em um alinhamento. Ainda, o Entrevistado 2 destaca que o Percursos Gerais possui uma dinâmica muito assentada na personalização das relações, de modo que os acordos se dão pela via da boa convivência entre os atores. O Entrevistado 2 aponta, também, que o alinhamento está relacionado ou com a percepção de que o relacionamento entre as partes irá agregar valor ao trabalho ou com um comando para tal advindo de uma hierarquia superior, mas nem um nem outro estão presentes de maneira contundente no programa.

O Entrevistado 6, por sua vez, compreende que as lideranças são alinhadas, mas que esse alinhamento não incorre em uma maior organização ou em um posicionamento mais consistente do programa. Para ele, as lideranças política e técnica são alinhadas na “própria bagunça”, na medida em que elas vão se ajustando ao cenário intrincado, sem torná-lo mais claro e, ainda, mantendo uma boa relação entre si:

*O efeito de tudo o que eu estou dizendo é dizer que é desalinhado. Mas eu acho que eles [as lideranças política e técnica] são alinhados na própria bagunça. Eu vejo que a equipe é muito unida, nesse sentido. E isso é bom. Entendeu que um compra a bagunça do outro? (Entrevistado 6)*

Esse contexto enuviado, somado ao alinhamento frágil, fez com que alguns entrevistados sentissem uma certa descredibilidade com relação às decisões do programa, na medida em que elas iam sendo construídas aos poucos, sem muita clareza ou previsibilidade. No mais, a demora da gestão para indicar algumas respostas sobre a condução do programa pode ser um reflexo dessa distância entre a liderança política e a técnica:

*(...) eu perguntava uma coisa e aí demoravam muito para me responder. Essa demora não era questão de tempo de resposta, mas a resposta era sempre “não sei estamos vendo e damos notícia depois”, “então, em que dia que vai ser?” “não sei”, “ah, qual que vai ser o formato?” “não sei, estamos vendo e damos notícia depois”, isso faz um pouco o processo ficar meio que descredibilizado, (...) muitas coisas que aconteceram ao longo desse processo nunca tiveram resposta, mas todo mundo tava no mesmo discurso de não ter resposta, então estava um alinhamento na ausência de resposta, se pode dizer assim. (Entrevistado 15)*

Contudo, o cenário mais incerto e a ausência de respostas indicada pelo Entrevistado 15 com relação ao funcionamento do programa pode ser uma

consequência da pandemia do Covid-19, a qual prejudicou a condução das atividades inicialmente planejadas e exigiu diversas adaptações no programa como um todo.

Vale ressaltar, porém, que a maior parte dos entrevistados são da equipe técnica - seja do programa, seja dos projetos -, o que traz limitações com relação aos subsídios para as análises políticas. Todavia, essas perspectivas podem indicar como essas influências políticas estão sendo transmitidas entre os níveis hierárquicos, e qual a percepção de quem está mais afastado do gabinete. Como apontado pelo Entrevistado 8,

*Não, não acho muito alinhado. Acho muito dissociado. Cada um de nós, técnicos [das áreas finalísticas], cuidando da sua execução, cuidando da sua partezinha técnica e bem afastados da parte mais política, da parte mais estratégica e tudo. (...) Eu acho que a gente que é técnico, a gente não conhece muito os desejos estratégicos do programa. A gente tá muito longe dessa realidade, a gente tá muito longe de saber o que a Beth pensa, até mesmo o que o Henrique pensa. Eu acho que as reuniões com a AEST trazem um pouco desse sentido de integração, porque é todo mundo junto no mesmo espaço dando notícias dos seus avanços, mas, assim, a gente é muito afastado na prática, do que o gabinete pensa, do que estrategicamente o programa pretende, das orientações em relação a ele. Eu vejo bem longe de nós, executores de programas. (Entrevistado 8)*

Além disso, alguns entrevistados indicaram a necessidade de uma maior clareza sobre o papel que cada uma das áreas - política e técnica -, assumem dentro do programa. Essa confusão com relação às atribuições é outro aspecto que pode prejudicar a coesão e a nitidez percebida pelos atores com relação aos direcionamentos:

*Eu acho que falta compreensão até de deixar claro pra um e outro, para o que é técnico e para o que é político, qual que é o papel de cada um, sabe? Eu acho que falta que todos estejam alinhados nesse sentido. (Entrevistado 7)*

*Eu acho que se tem coisa que é frágil no Percursos, é a articulação (...) e a comunicação, em todas as áreas, da gente com a gestão, da gestão com as decisões que vem de cima. (...) é um problema (...) de às vezes não ter claro qual que é o papel de cada área, o que é a capacidade de atuação de cada área para atingir esse objetivo que foi definido no Percursos, ou para prestar essas ações, de pensar o que realmente está funcionando, o que não está, e o que pode ser reavaliado e refeito. (Entrevistado 9)*

Sobre isso, o Entrevistado 5 acredita que a liderança técnica deveria assumir um protagonismo maior frente ao programa, de modo a estar mais conectado com a Secretária e, conseqüentemente, conseguir estabelecer um diálogo mais

contundente com a área política no que se refere à base teórica do programa. Ou seja, ele entende que a área técnica deveria alcançar uma projeção maior que a permitisse conduzir um aconselhamento teórico mais próximo da alta gestão, que trouxesse mais robustez, coerência e viabilidade para o desenho do programa:

*[A liderança técnica, atualmente,] (...) não tem força o suficiente para, às vezes, bater o pé em alguns pontos com a Beth ou exigir um refinamento. E a Beth vai vendendo uma coisa que não tem muita robustez, porque, às vezes, sai um pouco da cabeça dela, mas não tem essa massa crítica conjunta ali produzindo. (Entrevistado 5)*

Nesse contexto, a produção conjunta entre as áreas política e técnica deveria ser produto de uma dinâmica de “tese, síntese e antítese”, em uma discussão mais aprofundada, com contribuições de ambas:

*(...) você tem que conseguir gerar esse movimento de tese, antítese e síntese, para a coisa movimentar. E essas duas posições, a parte política vai chegar com um cenário, essa pessoa vai pensar em uma solução técnica e aí, tentando alcançar uma síntese, vão ter ali momentos de crítica, até chegar a uma síntese que seja adequada ao cenário (...) (Entrevistado 5)*

Porém, o Entrevistado 5 entende que esse movimento ainda não é estabelecido, dada às limitações da liderança técnica atual, inclusive, com relação ao posicionamento hierárquico dentro da estrutura da SEDESE. Por isso, ele indica que a liderança técnica deveria estar localizada em outro âmbito, mais próximo do gabinete e da Secretária:

*[Então], (...) eu não sei se foi correto (...) colocar neles [a DPE] a liderança técnica, porque você tem que ter espaço - espaço agora que a Tammy [a Secretária Adjunta] está ocupando (...) -, das pessoas que, de fato, viram conselheiras (...)*

Logo, por causa desses fatores, a liderança técnica acaba ficando mais restrita aos aspectos mais operacionais da gestão de projetos:

*“[A DPE acabou ficando] (...) em uma parte de operação, de gerenciamento dos projetos (...) (Entrevistado 5)*

*Eu acho que [o monitoramento] ficou mais próximo da gestão de projetos, do que, de fato, de um debate da política pública em si. (Entrevistado 3)*

Semelhantemente, outros entrevistados também entendem que o papel da liderança técnica deveria ir além da gestão de projetos, com uma postura mais ativa e propositiva:

*É, eu sinto um pouco isso, de que é uma gestão que acompanha mais no sentido de ver mesmo, de fazer esse monitoramento, mas não sinto*

*que é uma gestão que está ali junto e entrosada nas áreas e fazendo propostas e ajudando a ter soluções e fazendo realmente um apoio, uma assessoria, como se fosse uma assessoria junto as áreas ali, né? É, acho que isso é um pouco pendente ainda, [mas] já melhorou (...). Ela pode ser mais integrada às áreas, mais participativa, mais sugestiva, né? Porque parece que todo mundo tem um trabalho individual ali. Entrevistado 9)*

*O Percursos Gerais (...) precisava mais do que um gerente de projeto, ele precisava de um front-man ali, sabe? Alguém que fosse o cara que ia conduzir aquela história toda, podia ser um assessor (...), mas [hoje] não tem (...). Esse papel era esperado do Henrique, mas é até sacanagem eu falar que esperava isso dele, porque ele tem que organizar todas as regionais, segurança alimentar, habitação e tal... Tinha que ser só para isso [exclusivo para o Percursos Gerais] e aí não dão essa autoridade para o Jonathan, também (...) precisaria de alguém mais político mesmo, era para ser um assessor da Beth ali (...) para ser a linha de frente, para ser a voz, para ser a articulação política, para ser o cara que ia cobrar dos subsecretários. (Entrevistado 6)*

Nesse sentido, o Entrevistado 6, em conformidade com o Entrevistado 5, também indica a necessidade da liderança técnica estar em uma posição com uma autoridade maior, principalmente, para conseguir articular com as áreas com maior fluidez. Em uma hierarquia superior, a liderança técnica teria mais mecanismos para promover os consensos necessários e colocar todo mundo “na mesma página” com relação ao programa. Dessa forma, ela deveria estar imbuída de um caráter mais político, inclusive. Conseguindo transitar melhor entre os espaços técnico e político, sem se restringir somente ao acompanhamento das ações, tendo uma influência mais crítica e com uma capacidade maior de deliberação.

No mais, a ausência de clareza acerca dos direcionamentos estratégicos somada à distância entre a liderança técnica e a liderança política, pode ter levado a DPE a concentrar grande parte de seus esforços em minimizar a abstração do programa, em uma tentativa de traduzir os anseios políticos e estratégicos e de conferir maior robustez estrutural e gerencial ao Percursos Gerais, o que pode ter prejudicado os movimentos de integração por não ter energia disponível para tal.

Mediante ao abordado, é possível inferir que o nível de prioridade política do programa é médio-baixo, uma vez que, por mais que haja indícios de uma priorização - como o acompanhamento do governador -, a maioria dos entrevistados não percebe o programa como, de fato, estratégico, pois eles não visualizam, na prática, os investimentos, sobretudo, políticos necessários para tal. Além disso, dentro do próprio programa, existe uma priorização seletiva de alguns projetos, como o

Trajetos Renda, o que faz com que haja uma disparidade de condições e de encaminhamento de atenção e recursos entre eles.

Ademais, a maioria dos entrevistados compreende que a liderança política é presente, colocando o programa como uma pauta relevante dentro da SEDESE e dando direcionamentos que impactam diretamente na maneira de condução do Percursos Gerais - ainda que eles sejam percebidos como etéreos e, muitas vezes, inconstantes. Contudo, os entrevistados não percebem que essa presença se desdobra, efetivamente, em uma articulação política condizente com o nível estratégico almejado pelo programa. Por esses motivos, podemos classificar a intensidade da liderança como média, considerando a existência de uma distância entre o interesse político e os investimentos percebidos.

Por fim, por mais que as áreas técnicas possuam espaço para apresentarem suas propostas, as decisões sobre o programa são tomadas, majoritariamente, em discussões concentradas na alta gestão, e as opiniões da Secretária são determinantes para a condução do programa. Nesse sentido, o Percursos Gerais é considerado a “menina dos olhos” da Secretária, a qual deixa evidente em seus discursos o interesse com relação ao programa, além de ter uma influência pessoal direta nas definições:

*(...) a Beth sempre se apropriou muito do processo, esteve muito próxima, presente, (...) então, assim, eu acho que o programa tomou a dimensão que tomou muito por causa dessa liderança dela muito próxima, sabe? E muito enérgica mesmo, sabe. Ela está muito disponível para o programa, ela está sempre muito presente, muito atuante. (Entrevistado 1)*

Diante desse contexto, o estilo de liderança política pode ser classificado como heroico, na medida em que existe um compromisso pessoal da Secretária com o desenvolvimento do programa. Ainda, a ausência de concretude do programa não decorre de um distanciamento da liderança política. Provavelmente, ela está mais relacionada com a forma pela qual as dinâmicas foram conduzidas, pensando na capacidade de comunicação e de articulação política dessa liderança, bem como na relação estabelecida com a área técnica, dentre outros aspectos.

No mais, o resumo das variáveis discutidas ao longo desta seção pode ser visualizado na tabela abaixo:

Quadro 15 - Resumo da análise das variáveis com relação às lideranças do programa Percursos Gerais

Variáveis	Conteúdos Encontrados
Nível de prioridade política	Média-Baixa
Intensidade da liderança	Média
Estilo da liderança	Heróico

Fonte: Elaboração própria com base no modelos Kaleidos.red (2010)

## 6.2 Fatores Tangíveis

### 6.2.1 Dinâmicas de Funcionamento e Processos

Atualmente, não existem instrumentos formais que institucionalizam o Percursos Gerais: Trajetória para Autonomia, como leis, decretos, normas, resoluções, portarias etc. O programa também não está instituído no PPAG ou em outro documento de planejamento do governo. Existe, portanto, uma lacuna de formalização do programa, bem como de registro do seu funcionamento:

*A gente tem uma lacuna muito grande de normatização. Entendeu-se que isso era necessário um tempo, mas politicamente não era adequado.. Para poder [fazer] a proposição dessas normas. (Entrevistado 1)*

Dada a ausência de formalização e, até mesmo, de materiais que sejam referência com relação às informações sobre o programa e o seu funcionamento, alguns entrevistados relataram que, em um primeiro contato, tiveram dificuldade de compreendê-lo:

*(...) não existia projeto, a gente não tinha nada do projeto que fosse algo minimamente estruturado. (...) eu ficava "velho, onde estão as informações desse projeto?" Esse era um grande gargalo, porque eu via todo mundo falando "aah, porque o Percursos vai fazer assim, vai fazer assado", cada um falando uma coisa, mas aquilo não estava escrito em lugar nenhum, e não tinha orientação em lugar nenhum. (...) Porque, assim, foi um telefone sem fio, né? (...) E eu fui juntando as histórias que eu recebia e fui construindo algo (...).(Entrevistado 2)*

*(...) foi muito difícil entender o que era o programa Percursos Gerais porque eu sentia a falta, não sei se de um material, se de um alinhamento das áreas, então era muito difícil compreender o que era o programa Percursos Gerais (...). (Entrevistado 7)*

Nesse contexto, o programa ainda se orienta, em alguma medida, pela Lei nº 23203/2018, que institui o Plano Estadual de Enfrentamento da Pobreza no Campo:

*[Nos programas anteriores - Travessia e Novos Encontros -, existia] uma disposição em fazer eles serem políticas de estado. Eu acho que até existe por parte da secretária, hoje, mas, antes, isso era mais uma conversa a nível de governo, sabe? Fazer isso virar uma política de estado e tal. **Não é atoa que a gente continua lidando com a questão da pobreza rural olhando para a lei, que foi aprovada em 2018, e foi feita no contexto da gestão do Pimentel.** (Entrevistado 5)*

Essa lei, então, foi promulgada na gestão do Pimentel e foi a base para o Novos Encontros, o programa estadual de combate à pobreza no campo à época. Vale destacar que não existe uma menção formal de que o foco do Percursos Gerais seja rural, mas, com o tempo, esse entendimento foi se assentando, dado o perfil dos municípios atendidos:

*(...) o que eu tenho hoje de entendimento sobre o programa é que é um programa de redução de pobreza, com um escopo um pouco amplo, no sentido de poder atender tanto rural como urbano, mas, como a gente tem um recorte que é por IDH, na hora que puxa aqueles municípios que têm o IDH baixo, acaba caindo naqueles municípios que são predominantemente rurais. Então, acaba que a gente percebeu que deveria dar um enfoque para a questão rural, o atendimento das pessoas que estão em regiões rurais. (Entrevistado 3)*

Continuando sobre o grau de formalização do Percursos Gerais, o único documento com esse intuito apontado pelos entrevistados foi o Termo de Cooperação assinado pelos municípios, o qual oficializa a parceria entre o ente estadual e municipal com relação ao programa:

*Eu tenho conhecimento que existiu um termo de adesão por parte das prefeituras para o programa, mas eu não conheço o termo. (...) Acho que existem documentos, mas documentos internos. Eu não conheço, por exemplo, se isso foi posto em uma portaria. Em uma instrução normativa, enfim. Existem instrumentos jurídicos em que isso poderia estar posto, eu não sei se existe. Eu sei que existe esse termo de parceria entre prefeitura e estado, mas é só isso que eu conheço. (Entrevistado 7)*

*(...) eu sei que tem uma espécie de Termo de Adesão, alguma coisa, mas nunca passa para a gente nas equipes. (...) Mas a participação do município depende mais da capacidade de articulação política com eles do que dessa formalização. (Entrevistado 6)*

Entretanto, esse mesmo movimento não aconteceu com relação às parcerias com os outros órgãos dentro do estado, para além da SEDESE. Isso

significa que as relações externas à SEDESE foram estabelecidas informalmente, na base da 'boa convivência'. Assim, não existe, ainda, um instrumento jurídico que rege a cooperação com a EMATER, com a SEAPA, com a SEJUSP, com a SEMAD e com a SEDE, que são os entes parceiros na execução dos projetos do Percursos Gerais: Trajetória para Autonomia. Essa ausência de formalização já prejudicou alguns acordos, inclusive, com outras secretarias que já não estão mais envolvidas com o programa, como a SEE, que iria desenvolver algumas atividades em conjunto com o Raízes de Minas:

*Foi mais ou menos assim, a gente foi, assim, de paraquedas, mas eu abracei total porque eu, de fato, eu gosto demais do programa, demais da interação. Não teve, não foi nada formal assim, não, foi uma conversa de corredor e que rendeu frutos muito bons assim. (Entrevistado 16)*

*A impressão que eu tenho é que cada projeto faz a sua formalização por sua conta, inclusive, nós estamos nesse momento tentando chegar a essa formalização (...) e reverter um problema que, na minha opinião, não é tão simples e é sério. Ter uma parceria que ela não é institucionalizada, não é formalizada. E eu realmente desconheço, não sei o que há no Percursos em termos de formalização, institucionalização, de legislação, nada, nada, não tenho ideia. (Entrevistado 8)*

De um modo geral, o funcionamento do programa está registrado em documentos internos - como cartilhas, apresentações de powerpoint, planilhas, entre outros -, em sua maioria, elaborados pela DPE, que são, geralmente, divulgados por e-mail:

*A documentação do programa ainda está um pouco dispersa, mas existe. E eu acho que falta uma sintetização mesmo, uma coisa mais sintética, mais clara, mais disponível, mais acessível dessa documentação do programa. (Entrevistado 1)*

*Meu conhecimento é das cartilhas, do material de divulgação do programa. (Entrevistado 8)*

*Quanto à legitimidade, também, pensa, assim, você chega para vender esse projeto, você vai chegar com um power point mais ou menos na mão para..? Como é que você convence uma Cemig, uma Copasa a botar (...) milhões ali na estratégia? Como que você convence a educação a direcionar.. com um power point, mais ou menos ali, que não menciona direito uma referência, não faz um estudo amplo sobre (...) (Entrevistado 5)*

Segundo o Entrevistado 5, essa ausência de documentos não somente mais formais, mas, também, mais robustos e mais estruturados estariam prejudicando, inclusive, a credibilidade do programa e a capacidade de atração de recursos e de parceiros externos.

Ainda, percebe-se, também, que o próprio Sistema Eletrônico de Informações (SEI), o sistema de gestão de processos e documentos eletrônicos adotado pela administração pública de Minas Gerais, é subutilizado para a formalização e a comunicação do programa dentro do governo, o que poderia ser melhor aproveitado:

*(...) a parte de estratégia do negócio, ela não foi documentada adequadamente (...). Isso também gerava uma certa confusão para o programa, na medida em que você não tem algo registrado, bem delimitado, do que a gente vai fazer (...) Então, assim, tem que pactuar. É isso aqui que é o projeto? O que você tá falando é isso? Grava, registra, assina, coloca no SEI, chama outras pessoas, gera testemunho, tal. (...) Mas quando fica essa coisa no disse, me disse, disse, não me disse, aí você sofre. Você tem a memória como recursos e quando você não é tão poderoso a sua memória não vale tanto. (Entrevistado 5)*

Tendo isso em vista, alguns entrevistados apontam que a ausência de formalização coloca em risco a própria existência - e a possível continuidade -, do programa:

*(...) o Percursos Gerais não existe. Formalmente, ele não existe. Não existe lei, não existe decreto, não existe nada, ele não existe. O Percursos Gerais é uma lenda que existe na página da Ascom. (Entrevistado 2)*

*[O programa] Não é nada institucionalizado no sentido formal ou coisa do tipo. E o programa, por si só, ele não existe. Nem a lei de programas sociais a gente conseguiu fazer ter, porque deu problema lá e o povo não fez a lei de programas sociais. Ele não existe. Então, o que eu estou querendo dizer é o seguinte (...): dia trinta e um de dezembro, se não for a Beth que for continuar ali, e o próximo secretário - de qual governo for -, quiser fazer outra coisa, vira fumaça. Cada área vai cuidar dos seus passivos, mas o arcabouço Percursos Gerais vira história. (Entrevistado 6)*

Com relação ao seu funcionamento, é importante destacar, primeiramente, onde o programa está posicionado no organograma. A gestão do programa Percursos Gerais: Trajetória para Autonomia está localizada na Diretoria de Projetos Especiais (DPE), da Superintendência de Integração e Segurança Alimentar (SI) da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (SEDESE), conforme pode ser observado no organograma da SEDESE apresentado no Anexo A.

Nesse contexto, o gestor do Percursos Gerais é o Henrique Carvalho, o Superintendente de Integração e Segurança Alimentar, porém, a coordenação é realizada pela Diretoria de Projetos Especiais (DPE), dirigida pelo Jonathan Souza.

Observando o organograma, é importante destacar dois pontos: a SI não está inserida em uma subsecretaria e, além das áreas de integração, ela responde, também, por duas áreas finalísticas, a Habitação e a Segurança Alimentar. Nesse sentido, percebe-se que o responsável pela SI concentra funções muito distintas entre si, na medida em que, além de assumir uma posição semelhante a de um subsecretário - mas sem o respaldo oficial para tal -, ele ainda é responsável por uma diversidade de temáticas: o programa Percursos Gerais: Trajetória para Autonomia, com a Diretoria de Projetos Especiais (DPE); a representação regional da SEDESE, com a Diretoria de Coordenação Regional (DCREG) e, diretamente, com as Diretorias Regionais; a área de dados da SEDESE, com o Observatório de Desenvolvimento Social (ODS) e, por fim, as temáticas de Habitação e de Segurança Alimentar, com a Diretoria de Promoção da Política Habitacional (DPPH) e com a Diretoria de Segurança Alimentar (DISAN), respectivamente - áreas que também possuem projetos que compõem o Percursos Gerais.

Tendo isso em vista, o programa se encontra sob a responsabilidade de uma área que está aglutinando diversas pautas, o que pode gerar uma dispersão e uma dificuldade em direcionar o esforço de articulação com o gabinete e com as demais áreas, prejudicando a priorização do programa dentro da rotina de trabalho da SI. Além disso, os entrevistados apontaram que a alocação do programa em uma diretoria, ou seja, em um setor distante do gabinete, pode ter prejudicado a proximidade política do programa e a articulação com as áreas, na medida em que não existe uma relação de hierarquia que dê maior respaldo para a gestão do programa. Por ser um programa estratégico, ele deveria estar localizado em uma posição mais estratégica:

*E aí, o Percursos Gerais fica em uma estrutura de diretoria, dentro de uma superintendência, que acaba que fica incumbida de fazer essas duas coisas, porque é a superintendência de integração, aí você tem um programa estratégico, olha para você ver.. Integração e estratégia. Só que tendo uma diretoria dentro da superintendência. E aí, coisas que deveriam estar vindo do gabinete, elas recaem sobre a superintendência e colocam uma pressão muito forte no Percursos Gerais, de várias ordens, assim. (Entrevistado 5)*

*Acho que não é fácil ter uma Diretoria de Projetos Especiais, porque a diretoria tá no mesmo nível de outras diretorias, né? Que eu tô dizendo de nível hierárquico. Então, seria mais interessante, do ponto de vista organizacional, você ter essa função lá em cima, vinculada ao gabinete, entendeu? Que poderia ser uma assessoria, como por exemplo o trabalho que a AEST faz, mas um trabalho específico de uma assessoria voltada para o Percursos. Porque aí você muda a*

*lógica hierárquica, você não tem um [diretor] falando para uma [diretora] o que ela tem que fazer, que pode criar algum conflito, que pode criar algum ruído nessa comunicação. Porque é uma relação horizontal, não é uma relação vertical. E aí, eu acho que desse ponto de vista, poderia ser pensado de forma diferente. (Entrevistado 8)*

Para além das lacunas instrumentais e hierárquicas, percebe-se que o programa possui uma dificuldade de comunicação, de conseguir transmitir o funcionamento do programa, sobretudo, considerando a lógica intersetorial. Essa dificuldade se torna mais evidente com o público externo, com os municípios que recebem as diversas ações do programa:

*Não, não mesmo [o funcionamento do programa não é claro para todos os atores]. (...) As pessoas não sabem o que é o Percursos. Aí tinha (...) Aproximação SUAS, Trajeto Renda, Raízes de Minas, o povo ficava perdidinho: “O que é isso?”(...) Então, eu acho que falta essa compreensão estratégica integrada, apresentar o Percursos como algo único, entendeu? São ações de um grande programa, mas, a forma como é abordado para o público externo parece que não tem nada a ver. (...) Então, eu acho que fica confuso e eu acho que esse é um desafio mesmo de programas que pretendem ser intersetoriais, porque a intersetorialidade é uma teoria linda, mas, na prática, é um negócio muito difícil de acontecer. (...) Então, se a gente não tem esse cuidado de trazer as ações todas do Percursos como algo que pertence ao programa, que é integrado, que é intersetorial, com uma logomarca única, com uma lógica única de funcionamento, vai continuar confuso e vai não ter identidade externa, sabe? Se nem interna tem, se cada um trabalha com seu projeto separado, imagina dali pra fora. (Entrevistado 8)*

Internamente, o conhecimento sobre os processos do programa é heterogêneo e, em sua maioria, superficiais. Diante disso, é importante lembrar que o Percursos Gerais pode ser dividido em duas partes: uma que antecede o início da execução dos projetos, estando mais relacionada com a implementação do programa nos municípios e outra quando os projetos começam a serem executados nos territórios, que está mais associada com o acompanhamento e o monitoramento das ações. Essas duas partes foram contempladas em algumas respostas:

*Então a ideia do programa é criar uma metodologia para se compreender uma região, fazer um diagnóstico para compreender aquela região e construir alternativas e soluções para a redução das vulnerabilidades daquele território, partindo das potencialidades locais e das políticas já disponíveis. E aí fazer um processo de monitoramento, avaliação e ordenação durante essa execução. (Entrevistado 1)*

*Eu diria que o Percursos Gerais passa primeiro pela questão da definição dos municípios, que ela é pré. Então, não é sob demanda dos municípios, é uma definição técnica que se baseia no IDH, que é um índice conhecido e já validado. A partir dessa definição, você capta*

*as demandas desses atores, desses municípios, mas dentro de um cercadinho, então, não é uma coisa muito fora do que a gente já estava trabalhando (...) Você capta as suas demandas dentro daquelas temáticas de acesso à água, trabalho e emprego, enfim (...) Durante a execução, já começa essa fase de monitoramento através do Ciclo de Monitoramento, de acompanhar como que a área está executando, como está sendo os andamentos, as dificuldades, sucessos, enfim, então, a partir daí que começa, até o final da ação (...) (Entrevistado 3)*

*Acho que lá no início teve um diagnóstico.(...) Antes disso, acho até de entender qual seria o fator que iria definir quais seriam esses municípios. Então, tem essa definição. Depois, com base nesse fator, a definição do público, dos municípios que seriam atendidos. Aí eu acho que existe esse primeiro contato com os municípios, para a formalização do programa com o município. Aí, posto isso, acho que entram as áreas, né? (...) E aí eu acho que enquanto estrutura interna, a gente tem alguns instrumentos que a gente consegue consolidar as informações, e através de reuniões que a gente consegue sinalizar o andamento de cada um dos projetos. (Entrevistado 7)*

Então, com relação à implementação do programa, a maioria dos entrevistados reconhece que o Percursos Gerais é direcionado para os municípios de menor IDH do estado e que, para tal, o programa estabelece parceria com as prefeituras. Além disso, o diagnóstico local foi destacado como uma das etapas. Entretanto, outros marcos importantes relacionados ao contato com os municípios durante a implementação do programa, como o Planejamento Local, foram pouco citados durante as entrevistas, tendo aparecido de maneira mais evidente apenas no trecho abaixo:

*A DPE, como gestão desse projeto, faz esse primeiro contato [com o município] e abre espaço para a entrada (...) das outras áreas dentro do programa, dos outros projetos. Esse contato de apresentação, do que é o Percursos, quais são os resultados (...) esperados para aqueles territórios, quais são as vantagens de se aderir a esse programa, e aí com isso as áreas entram tendo esse mesmo papel de apresentar suas ações, pactuar com os municípios, apresentar os benefícios, os desafios também de desenvolver ação e esperar que os municípios aderem nessa ação. (Entrevistado 9)*

Provavelmente, os eventos realizados para a implementação do programa foram pouco evidenciados porque eles acontecem apenas em momentos pontuais e não estão, de fato, inseridos no cronograma e/ou no cotidiano dos projetos. Assim, as áreas são convocadas para participar desses eventos sob demanda, sem muita previsibilidade.

Ademais, após essa mediação da gestão do programa com relação ao contato inicial com os municípios, o Entrevistado 9 acredita que as áreas ficam um

pouco isoladas e sem o suporte necessário para o andamento mais consistente das ações:

*O que eu sinto é que a gente fica um pouco isolado demais (...) depois de ter dado o primeiro contato ali, a primeira entrada no município, a gente fica isolado, sabe? Isolado às vezes sem saber exatamente com o que a gente pode contar de auxílio dessa gestão do programa (...) Às vezes, eu sinto (...) falta de ter um acompanhamento mais prático, que funcione melhor (...) (Entrevistado 9)*

Ainda, em teoria, as etapas de implementação do programa deveriam ser uma condição para o início da execução dos projetos, entretanto, alguns possuem uma dinâmica muito particular de atuação, como o Geração Esporte e o Melhor Geração, que são executados por meio de editais de convênios, com tempos próprios e que não necessariamente acompanham as etapas de implementação do programa. Com isso, os entrevistados referentes aos projetos que possuem essa particularidade demonstraram ter menos conhecimento ainda sobre essa parte do programa.

Com relação ao acompanhamento e ao monitoramento das ações, os entrevistados destacaram as reuniões da AEST e da DPE, bem como o Formulário de Gestão, onde são preenchidas as principais informações sobre o andamento dos projetos. De um modo geral, essa parte relacionada à gestão do programa foi a mais citada, já que ela faz parte da rotina de trabalho dos pontos focais:

*Acho que a dinâmica de funcionamento do Percursos Gerais, internamente, na SEDESE, ela acontece nessas três instâncias que eu citei, né? Ela tem um controle e um acompanhamento exercido pela assessoria estratégica mais próxima do gabinete, pra saber se as coisas estão funcionando, quais os gargalos, quais os problemas, quais os avanços. Ela tem um acompanhamento mais de nível técnico e de gestão da DPE, e ela tem uma execução, o dia a dia, de cada projeto na sua área técnica específica. (Entrevistado 8)*

*Bom, eu acho que o principal instrumento é o formulário de gestão que a gente faz o relato ali de como vem sendo a ação, algumas reuniões individuais, mas eu enxergo que o formulário de gestão é esse instrumento que reúne todo esse acompanhamento da gestão. Ele tem o roteiro de monitoramento, tem o status das entregas, o cronograma. (Entrevistado 9)*

*Ah, hoje [o instrumento de gestão utilizado pelo programa] é aquela planilha de monitoramento, acho que ela é o padrão, né? Quando (...) pedem eu já até sei onde que eu tenho que ir para fazer e tal, eu acho que a gente tem ali um padrão muito interessante, e que ele tem a principal informação. (Entrevistado 6)*

Sobre a execução dos projetos, cada um possui uma dinâmica própria, com cronogramas próprios, sem integração com os outros. Dessa forma, os projetos

possuem um conhecimento vago sobre os outros, ainda que estejam todos dentro de um mesmo programa:

*Mas assim, esse fluxo pra mim ele não é claro, de cada projeto, de como é que funciona e parece que é muito individualizado. Percursos não funciona com uma lógica geral, né? A operacionalização não é feita de forma geral, é de cada projeto e eu acho que isso aí não tem muito jeito de mudar. Mas, assim, eu acho que até internamente há um desconhecimento, de como é que cada um atua, como é que essa operacionalização acontece, até chegar nas famílias. (Entrevistado 8)*

Por fim, é importante evidenciar que outros aspectos a respeito do funcionamento do programa serão abordados na seção sobre os Fatores Intangíveis (ver seção 6.3), onde será discutida a relação entre os atores, na medida em que

*(...) o programa é zero institucionalizado, ele é mais dependente das relações. (...) (Entrevistado 6)*

Nesse sentido, diversas dinâmicas do programa estão conectadas com os seus aspectos relacionais, sobretudo, tendo em vista a governança. Sobre isso, ainda que ela possa ser observada sob a perspectiva dos processos, escolhemos discuti-la neste trabalho em conjunto com outras observações sobre a comunicação entre os atores.

Mediante ao abordado, é possível inferir que o nível de conhecimento dos processos é médio, na medida em que a compreensão sobre as etapas de funcionamento do programa é ampla, sem muitas especificidades. No geral, as áreas possuem um maior conhecimento sobre os mecanismos de acompanhamento e monitoramento dos projetos, provavelmente, por serem as atividades mais recorrentes no cotidiano das ações. Com relação às atividades de implementação, elas acontecem de maneira pontual e as áreas participam das dinâmicas sob demanda, pois não existe uma previsão das atividades inserida em suas rotinas individuais de trabalho. Além disso, o conhecimento sobre os outros projetos que compõem o Percursos Gerais é superficial e não existe um movimento consistente de integração entre eles, como será abordado na seção sobre os Fatores Intangíveis (ver seção 6.3).

Ademais, tal conhecimento mediano sobre as dinâmicas de funcionamento do programa, provavelmente, decorre do seu baixo grau de formalização. Conforme apontado anteriormente, não existe um documento formal que rege a estrutura e os processos do programa e os materiais informais existentes estão dispersos. Essa fragilidade, por sua vez, prejudica o alinhamento entre os atores e a própria

consecução dos objetivos do programa, de modo que as áreas acabam atuando de maneira isolada, sem uma visão compartilhada mais clara que as conduzam em uma mesma direção. Além disso, até o momento, todas as parcerias do programa estão embasadas na abertura e na confiança entre as equipes envolvidas, sem uma maior vinculação. Essa falta de formalização pode prejudicar a divisão de responsabilidades, o acompanhamento das atividades e, inclusive, a definição das entregas pactuadas, tornando as parcerias mais frágeis, passíveis de conflitos e desistências.

Ainda, a maioria dos entrevistados compreendem que a gestão do programa deveria estar localizada em uma posição mais próxima ao gabinete, ou seja, em uma hierarquia superior, mais relacionada com o vértice da estrutura organizacional, pois isso contribuiria para os processos de articulação e para uma maior aderência dos projetos aos direcionamentos e às solicitações advindas da coordenação do Percursos Gerais. Por mais que todos respeitem a gestão do programa e a percebam como importante e necessária, eles entendem que a posição no organograma é um limitador de sua atuação. Esses motivos, somados à maior desenvoltura que o programa assume dentro do espaço institucional da SEDESE, nos levam a considerar que o programa possui um posicionamento setorial-desconectado dentro da organização. Apesar disso, a gestão conseguiu estabelecer um canal de comunicação com as áreas para o acompanhamento das ações, entretanto, tal contato ainda é predominantemente mais próximo com as áreas que compõem a SEDESE, em detrimento das outras, conforme será abordado, também, na seção sobre os Fatores Intangíveis (ver seção 6.3).

Por fim, as variáveis discutidas sobre as dinâmicas de funcionamento do programa estão elencadas abaixo com os seus respectivos conteúdos:

Quadro 16 - Resumo da análise das variáveis com relação às dinâmicas de funcionamento do programa Percursos Gerais

<b>Variáveis</b>	<b>Conteúdos Encontrados</b>
Nível de conhecimento sobre o funcionamento	Médio
Grau de formalização dos processos	Baixo
Localização no organograma	Setorial
	Desconectado

Fonte: Elaboração própria com base no modelo Kaleidos.red (2010)

## 6.2.2 Recursos

O financiamento do Percursos Gerais: *Trajetória para Autonomia* é oriundo de várias fontes, como orçamento geral do estado, fundos específicos, emendas parlamentares, convênios de entrada, entre outras:

*Hoje a gente tem várias formas de entrada de recursos financeiros, né, que é do orçamento geral do estado, emendas parlamentares, convênios de entrada e a participação de setores privados também. Todas são fontes de financiamento das ações do programa. (Entrevistado 1)*

*[Os recursos econômicos que sustentam o Percursos vêm] de algumas fontes, assim, mas, normalmente, vem de esforços que as áreas finalísticas fazem para buscar ou parcerias dentro de outros órgãos que eles têm atuação, por exemplo, o caso da SEAPA, ou, então, através de emendas parlamentares, que já aconteceu, por exemplo, no caso do Trajeto Renda, ou de fontes que eles já tem mesmo, que é o suficiente para poder executar, assim. Então, eu acho que tem tanto o aporte financeiro pela fonte que já é daquela subsecretária - ela já ia fazer algo nesse sentido, então, ela só direciona para aquela ação -, através das parcerias e emendas. (Entrevistado 3)*

De qualquer forma, cada projeto é responsável pelo seu próprio recurso. Não existe uma vinculação orçamentária das ações executadas pelos projetos ao programa Percursos Gerais, ou seja, cada área possui ações específicas e se preocupa com o seu orçamento isoladamente:

*Cada projeto tem a sua dotação orçamentária, cada projeto, de forma orçamentária, cada ação orçamentária, que onde é executado um projeto, pertence a um programa diferente. Não existe um programa único, Percursos Gerais, com a vinculação das ações a serem executadas. E isso é um grande problema orçamentário, porque eu não sei, de fato, quanto o Percursos Gerais consome de dinheiro. (Entrevistado 2)*

*São ações individuais de cada área. Não sei até que ponto você entende a questão do PPAG, mas são programas com ações, e o dinheiro vai para as ações. O Percursos Gerais não tem um programa. Isso já é um ponto negativo da intersetorialidade (...). Mas cada projeto tem sua ação específica. (Entrevistado 6)*

*É das áreas, cada área tem o seu [orçamento]. (...) Não é do programa. (Entrevistado 3)*

*(...) eu acredito que seja cada um com o seu recurso, cada um com a sua unidade orçamentária, cada um com a sua atividade. E assim, eu acho que não tem nada que funciona de forma integrada não. (Entrevistado 8)*

*Eu acho que cada área tem seu recurso (...) E existe um recurso que é direcionado pro programa, que aí está vinculado à gestão do programa, mas que eu também acho que é limitado. (Entrevistado 7)*

*E o orçamento é disperso (...) A ação do programa mesmo serve para fazer esse serviço de articulação, que é, basicamente, as diárias necessárias, o pessoal necessário para fazer esse processo de articulação. (Entrevistado 1)*

Isso significa que os recursos orçamentários e financeiros não são compartilhados, eles seguem a dinâmica compartimentalizada e segmentada tradicionalmente presente nos orçamentos públicos, o que prejudica a integração das ações e o acompanhamento do financiamento do programa como um todo.

Vale destacar, também, que os recursos econômicos associados ao Percursos Gerais possuem duas ordens distintas: os que são destinados para a gestão do programa e os que são destinados para os projetos, ou seja, para a execução das áreas finalísticas, conforme comentários acima dos entrevistados 7 e 1.

Os recursos econômicos relacionados com a gestão do programa, por sua vez, são executados por meio da ação orçamentária 2033 - APOIO E COORDENAÇÃO DE POLÍTICAS INTERSETORIAIS DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL, os quais são usados, majoritariamente, para o custeio de diárias e de materiais de escritório e estão concentrados na Diretoria de Projetos Especiais (DPE), responsável pela coordenação e pela integração do programa. Nesse sentido, o volume é baixo, na medida em que a maioria das atividades desenvolvidas pela gestão do programa são de articulação, o que carece mais de recursos humanos, comunicacionais e políticos:

*Eu acho que, como qualquer política pública, ele demanda vários tipos de recursos mesmo, sabe. Principalmente pessoal, acho que pessoal talvez seja o mais importante, porque ele é um programa de articulação, a gente articula basicamente com pessoas. Então ter pessoas disponíveis para poder propor, articular, fazer as análises, monitorar, avaliar, dar os feedbacks, reordenar o planejamento, eu acho que é muito importante, talvez seja o recurso mais central, junto com o recurso político, porque, como gente também está falando de articulação, a gente precisa de um patrocínio político, né, que auxilie e que dê alcance e participação e engajamento dos outros atores nesse processo. (Entrevistado 1)*

*Ó, a nível de recurso financeiro - orçamentário, financeiro -, a Diretora de Projetos Especiais detém pouco, mais para a questão de implementação, enfim, de executar essas etapas que são prévias à execução dos projetos, de fato. (Entrevistado 3)*

Por outro lado, as áreas finalísticas, normalmente, demandam um maior investimento financeiro para executar as suas ações. Na prática, o volume de recursos econômicos destinados aos projetos é variado, a depender de cada ação:

*Aí recursos financeiros, é uma coisa que depende muito das ações que vão ser propostas, né. Então, assim, algumas ações a gente, de fato, precisa, mas vai depender muito da definição da ação. (Entrevistado 1)*

*A gente tem sim uma prioridade. Quando o dinheiro chegou, ele foi alocado no Percursos Gerais, mas, ao mesmo tempo, falta dinheiro aqui. Então, por mais que chegue crédito orçamentário extra, não chega o básico em muitos projetos. (...) existe uma priorização, mas a priorização (...), por não chegar no programa como um todo, (...) a priorização é seletiva. (...) Existe uma priorização para o programa, mas a alocação do recurso é seletiva dentro do programa. (Entrevistado 2)*

*Mas é diferente entre um projeto e outro. (...) eu acho que algumas ações dentro do programa, alguns projetos, têm uma prioridade orçamentária financeira. (...) A partir do momento que ele prioriza uns projetos em detrimento de outros, não põe nada de recurso para uns e põe recurso para outros, ele não está sendo priorizado como programa, ele está priorizando aqueles projetos. (Entrevistado 8)*

De um modo geral, a trilha da família concentra os recursos mais vultosos do programa, já que ela possui entregas diretas aos cidadãos. Todavia, mesmo entre os projetos que compõem esse grupo, ainda existe uma discrepância de financiamento, já que alguns conseguiram mais recursos do que outros. Enquanto isso, a trilha da gestão municipal praticamente não dispõe de recursos econômicos, sendo executada, majoritariamente, por meio do conhecimento técnico dos servidores públicos que compõem as equipes responsáveis pelos projetos, uma vez que a maior parte das ações perpassa pela qualificação da gestão municipal. Quando muito, os recursos utilizados envolvem o custeio de diárias, caso seja necessária uma intervenção local, lembrando que, geralmente, as capacitações são realizadas on-line, como repercussão da pandemia.

Com isso, essa limitação orçamentária restringe o desempenho e o alcance das atividades, bem como as possibilidades logísticas, ferramentais e tecnológicas das intervenções propostas. Nesse contexto, a maioria dos entrevistados - incluindo tanto os representantes dos projetos da trilha da família, quanto os da trilha da gestão municipal -, considerou que os recursos destinados ao programa são insuficientes, seja com relação aos aspectos financeiros seja aos de outras ordens (humanos, materiais, políticos, comunicacionais etc):

*Se eles são suficientes? Não. A gente precisa de mais pessoal para poder acompanhar o programa um pouco mais próximo (...)*  
(Entrevistado 1)

*(...) tem uns [projetos] que eu percebo que ficam prejudicados a nível de organização de equipe mesmo, ou porque a equipe é pequena demais, ou porque tem muitas atribuições. E aí, isso acaba conversando com o que a gente falou antes da priorização do programa, porque mesmo a gente dizendo que há priorização, que tem que ter uma prioridade, eu ainda sinto que alguns projetos não tratam como prioridade e não é culpa deles, necessariamente, isso, assim, é realmente porque outras coisas elas acabam sendo mais urgentes.*  
(Entrevistado 3)

*Não, de jeito nenhum [os recursos são suficientes]. Não tem recursos orçamentários, não tem recursos financeiros suficientes para um programa que pretende ser estratégico e integrado. E não tem outros recursos também, recursos materiais, recursos humanos. Imagina, na nossa diretoria, só eu acompanho. (...) Então eu acho que falta realmente essa prioridade de liberar recursos, dos mais diversos, para o projeto, para o programa como todo. (...)* (Entrevistado 8)

*(...) o projeto está concentrado em uma pessoa e não em um setor. (...) Nenhum deles [recursos] são suficientes, nem o político, nem o humano, nem o financeiro. Porque eu acho que existe um baixo investimento no programa. Não tem um olhar que o programa deveria ter, eu acho. Então as equipes são pequenas, na grande maioria das vezes as equipes que executam os projetos são equipes que já executam outras atividades, então elas somam mais uma atividade, né? E é isso, não tem uma equipe, mais robusta, não tem recurso pro programa, são pouquíssimos os recursos pro programa e nem todas as áreas também têm recursos. Tem áreas que executam atividades sem nenhum recurso. (...) quero falar assim, tem área que executa as atividades sem nenhum recurso, não tem nada, tem só o capital humano, e, mesmo assim, pouco. (...)* (Entrevistado 7)

*Nossa, definitivamente não [os recursos não são suficientes]. Falta recursos financeiros, recursos de pessoas capacitadas, disponíveis para fazer desenvolvimento da ação da melhor forma, recursos políticos, é um programa que (...) tenta potencializar ações, só que sem recursos, muito pouco, então deixa ainda mais frágil esse programa. Então, para mim, com certeza não tem recursos suficientes.*  
(Entrevistado 9)

*Não, não tem [recursos suficientes]. Não tem recurso financeiro para a gente fazer o que a gente tem, independente da fonte, não tem. (...) Faltou recurso para a gente lá na ponta. Faltou recurso para a gente acompanhar o município mais de perto, na regional, faltou recurso estrutural na regional para fazer visita técnica e avaliação, para acompanhar de perto. Faltou recurso político, da gente ter essa capacidade política de argumentação, faltou capital político, tanto da SEDESE com o município, quanto da Diretoria de Projetos para com os projetos. Faltou capital humano, a Diretoria de Projetos Especiais, que é responsável por acompanhar o programa, ficou durante seis meses, com duas pessoas operando, duas pessoas. Assim, você não acompanha um projeto que, na época, tinha catorze projetos ativos com duas pessoas, você não acompanha, não dá. Não dá para fazer*

*intersectorialidade, monitoramento e outras coisas, sabe? Não dá. Não dá para fazer malabarismo. E faltou, também, assim, faltou esse empoderamento global do projeto, do programa. Faltou falar, "gente, o programa é prioridade, não quero nem saber". Então, isso foi uma grande questão. (Entrevistado 2)*

Além disso, em conformidade com o que foi exposto acima pelo Entrevistado 2, o Entrevistado 8 salientou a necessidade de uma aproximação com os territórios, considerando tanto os municípios, quanto as Diretorias Regionais. Estas precisam, também, de um maior investimento, para que elas tenham mais condições de apoiar o desenvolvimento das ações do Percursos Gerais *in loco*:

*(...) por exemplo, as regionais nossas da SEDESE precisam estar mais envolvidas no Percursos, estarem mais presentes, entenderem todas as ações que estão no Percursos para poder responder, lá nos municípios, o que acontece e tudo. Então talvez a gente precise fazer qualificações, capacitações mais frequentes para as nossas regionais, talvez precise fazer viagens mais frequentes, não só para as regionais, mas também para os municípios, para acompanhar os parceiros. Então eu sinto que faltam recursos de diversas ordens no Percursos. (Entrevistado 8)*

Outra lacuna relacionada aos recursos do programa diz respeito à parceria com os outros órgãos:

*E o que a gente tem mais dificuldade nesse sentido de recurso, tanto de equipe, quanto orçamentário, é com os parceiros, fora da SEDESE, que aí tem que ter uma articulação muito maior para poder captar isso. (Entrevistado 3)*

*Eu acho que é muito fácil você dizer que um programa é estratégico, é prioritário, e mandar o parceiro executar, mas você não dá nada em troca para ele. Então eu acho que é uma relação desigual, e se a gente consegue corrigir essa desigualdade, se a gente consegue dar alguma coisa - não precisa ser só a gente dando alguma coisa -, mas se a gente consegue liberar um recurso financeiro, um recurso material, eles também, e a gente consegue atuar de forma conjunta, como é a proposta do programa, eu acho que consegue diminuir muitos conflitos, porque ninguém gosta de se sentir explorado, nem na instância institucional, muito menos na pessoal, então eu acho que o êxito pode passar por aí, da gente dar a nossa parte na história. (Entrevistado 8)*

Nesse sentido, entende-se que o programa deveria oferecer contrapartidas melhores para que as parcerias sejam mais equilibradas, de modo que os envolvidos sintam que estão diante de uma relação proveitosa, em que ambos os lados somam esforços em prol de um mesmo objetivo. Um exemplo disso é que, inicialmente, o Raízes de Minas 'pegou carona' na ação desenvolvida pela SEAPA, denominada Irriga Minas. Então, essas entregas foram direcionadas para alguns municípios da regional de Teófilo Otoni contemplados pelo programa e passaram a estarem

associadas ao nome do projeto, Raízes de Minas. As entregas passaram, também, a ser acompanhadas pela DPE, mas, além da focalização e do monitoramento, não aconteceu outro aporte por parte da SEDESE, nesse primeiro momento. Com o tempo, surgiu um recurso extraordinário na SEDESE que foi destinado para a SEAPA adquirir mais Kits Irrigação e expandir a ação, mas isso surgiu apenas depois.

Ademais, é importante destacar que nem todos os entrevistados consideram que os investimentos, sobretudo, econômicos são insatisfatórios. Uma parcela entende que os recursos financeiros são suficientes frente ao que o programa se propõe a fazer. Nesse sentido, uma maior quantidade de recursos significaria um aumento quantitativo e qualitativo das entregas, mas isso não significa que os recursos disponíveis atualmente prejudiquem o decorrer das ações. Além disso, o Entrevistado 3 apontou que um aumento no financiamento deveria vir acompanhado de uma revisão e uma maior estruturação do programa, para que haja um melhor direcionamento e uma melhor aplicação dos meios disponíveis:

*Se a gente voltar lá naquela resposta do início, sobre ser um problema público complexo demais, os recursos não são suficientes, mas partindo do pressuposto que a gente escolheu um escopo de atuação (...) a gente tem bons recursos. O cenário fiscal melhorou, então, tem mais dinheiro. Ainda é pouco, mas está aí, responde às nossas memórias de cálculo. As equipes, a despeito de trocas, entra, sai, é todo mundo muito qualificado e capacitado, isso é uma das poucas coisas que a gente não pode reclamar - não vou falar no estado inteiro, mas na SEDESE -. Claro, se eu tivesse o dobro de equipe (...), eu estava fazendo o dobro de coisa. (Entrevistado 6)*

*A nível dos projetos, considerando que eu acredito que a gente precisa olhar para o Percursos como política pública, de forma mais geral, pensando seus arranjos, pensando seus desenhos, eu acredito que o recurso que tem hoje ele já atende boa parte do que já estaria proposto para ele fazer. Claro (...) que sempre tendo um recurso ali que pode ser utilizado para atendimento de pessoas em situação de vulnerabilidade, é melhor ainda. Então, quanto mais tivesse, mais a gente usaria. Só que eu entendo que, considerando que a gente precisa dar um respiro, o que tem até hoje, para onde está indo, eu acredito que ele é o suficiente e que, se for para ele se ampliado, a gente precisa dar um passo para trás, antes de já querer ter mais recursos para ficar, na sensação que eu tenho, que é rodando atrás do próprio rabo. (Entrevistado 3)*

*(...) e os financeiros eu acho que são [suficientes], porque eles vão determinar o alcance da ação, né, assim, então se tiver pouco recurso, a gente alcança menos, se tiver mais, a gente alcança mais. Ele é um programa que eu acho que é escalável, então a gente conseguiria alcançar mais, se tivesse mais recurso, mas isso também é mais uma definição política mesmo de qual é o tamanho que se pode ter e que se quer ter dentro do programa. (Entrevistado 1)*

Em contrapartida, o Entrevistado 8 destaca que, atualmente, as ações executadas são ínfimas diante da demanda do estado e dos resultados almejados pelo programa. Seriam necessárias entregas mais concretas, bem como um financiamento mais garantido, em prol do planejamento e da continuidade das ações, para promover um maior impacto frente à realidade:

*E é muito pouquinho [número de beneficiários], porque Minas Gerais é um estado muito grande, com muita gente, com muita diferença regional, então precisa de muito mais do que isso para que chegue efetivamente no público que tem que chegar. Então, eu acho que precisa ter recurso financeiro, orçamentário, garantido todo ano. Precisa estar ali no lançamento como política contínua, não como projeto de atividade, né? Esse recurso que vem esporadicamente, ele é atividade, não é contínuo. Ele não está ali todo ano carimbado que vai ter recurso para ele, e precisa ter, precisa também incrementar o recurso, pelo menos acompanhar a inflação, aumentar, nem que seja corrigir o nível de inflação do ano. Então, acho que precisa ter esse olhar mais constante e contínuo (...) para as ações do Percursos como um todo, do ponto de vista de recursos. (Entrevistado 8)*

*A gente entrega dez kits de irrigação no lugar que tem quatrocentos agricultores. É uma piada, isso é uma piada. Você atender menos de trinta por cento do público-alvo é uma piada. (Entrevistado 2)*

*Recurso material, eu creio que tem limitações ali, no sentido, por exemplo, de a gente ter condições de levar mais coisa para o território, até insumo. O povo precisa de mais apoio do que a força da palavra, que é basicamente o que a gente leva, o conhecimento. Eles precisariam de mais coisas. Então, isso é uma limitação importante. (...) (Entrevistado 6)*

Por fim, deve-se ressaltar que as análises com relação aos recursos estão relacionadas, também, com a prioridade política dada ao programa, conforme foi discutido no que tange às lideranças (ver seção 6.1.2). Assim, pode-se dizer que as carências percebidas advêm de uma indolência com relação ao respaldo estratégico e ao patrocínio concedido ao programa, já que a pretensa priorização não se reflete em maiores investimentos à iniciativa, passando a ser questionável:

*(...) eu acho que pela própria articulação política a gente fica restrito a algumas ações, as ações se tornam restritas. A gente executa tudo sem recurso, e é muito difícil executar um programa sem recurso, então é um programa que é executado sem equipe, a equipe ela é a equipe que já compunha as outras áreas, é um programa que a gente acaba fazendo quase que tudo manualmente aqui, então a gente fica muito nessa lógica. (Entrevistado 7)*

Ainda, por mais que a maioria dos entrevistados indique a necessidade de um maior investimento com relação ao programa, o entrevistado mais próximo ao gabinete e à Secretária entende que os recursos políticos 'estão ok', na medida em

que ele percebe que o programa recebe o patrocínio necessário quando a demanda é apresentada às instâncias superiores. Provavelmente, isso deve-se ao fato de que o programa conseguiu ter algumas demandas atendidas em pleitos direcionados ao governador - como os recursos direcionados para o Trajeto Renda e para o Acesso à Água -, o que pode ser considerado um apoio político relevante.

Com base no que foi discutido, é possível perceber que a maioria dos entrevistados considera que os recursos direcionados para o programa são insuficientes frente aos objetivos propostos, ainda mais tendo em vista que a maioria dos projetos são executados sem recursos econômicos específicos, contando apenas com o conhecimento da equipe que compõe as áreas.

Sobre a origem dos recursos, eles são individuais de cada projeto, sobretudo, os econômicos, ou seja, não existe um compartilhamento efetivo de recursos dentro do programa. Assim, cada área conta com os seus recursos próprios e alguns projetos concentram mais recursos do que outros, de uma forma desproporcional. Por mais que algumas entregas, de fato, necessitem de um maior financiamento para a execução de suas ações, ainda fica evidente que alguns projetos possuem maior priorização do que outros.

Com relação aos tipos de recursos necessários, dada a complexidade do programa, eles são de diversas ordens, mesmo que insuficientes. Então, considerando o caráter de estratégico e de articulação do programa, os recursos políticos são essenciais, inclusive, para o alcance de outros tipos de recursos, para além de uma interlocução mais influente com outros parceiros de fora da SEDESE e com os municípios, entretanto, conforme discutido nos Fatores Conformadores (ver seção 6.1), os entrevistados indicam que o programa deveria contar com um movimento político maior. Outros recursos fundamentais para a articulação do programa e a consecução do trabalho em conjunto são os humanos e os comunicacionais, os quais também foram apontados como insuficientes. Isso significa que existe a necessidade de equipes maiores para atender às demandas do programa sem sobrecarga e com mais eficiência. Ainda, atualmente, existe uma preponderância dos recursos humanos dentro do programa, dado o grande número de projetos que realizam capacitações para as gestões municipais, sem outro recurso adicional, contando somente com o conhecimento técnico e a disponibilidade da equipe à frente das ações. Com relação às capacidades comunicacionais, elas serão discutidas com maior proeminência na seção dos Fatores Intangíveis (ver seção 6.3), mas é

importante adiantar que o programa precisa fortalecer a sua comunicação, sobretudo, com os municípios, para deixar mais claro o que é o Percursos Gerais, quais são os seus benefícios e como ele funciona. Além disso, ainda que a gestão do programa possua uma boa comunicação com as áreas, elas não estabelecem contato entre si, o que demonstra outra carência com relação às características relacionais. Os recursos econômicos, por sua vez, também são fundamentais, principalmente, para as entregas finalísticas, considerando o atendimento direto dos cidadãos. Ele é direcionado para alguns projetos, mas esse aspecto precisa ser incrementado, tanto para que os projetos que já receberam - para que eles consigam atingir um número maior de beneficiários -, quanto para os que ainda não receberam - para que eles tenham, pelo menos, um valor mínimo de financiamento assegurado, considerando as necessidades de cada um. Assim, a iniciativa demanda tipos variados de recursos para a sua execução, que até são mobilizados, mas precisaria ser em maior quantidade.

Tais características relacionadas aos recursos empregados no programa podem ser observadas na tabela abaixo:

Quadro 17 - Resumo da análise das variáveis com relação aos recursos do programa Percursos Gerais

Variáveis	Conteúdos Encontrados
Volume de recursos	Insuficiente
Origem dos recursos	Concentrado
Tipo de recursos	Diversos

Fonte: Elaboração própria com base no modelo Kaleidos.red (2010)

### 6.3 Fatores Intangíveis

Inicialmente, o programa Percursos Gerais: *Trajetória para Autonomia* não dispunha de uma estrutura de governança. Em 2020, com a chegada de uma nova chefia, a Diretoria de Projetos Especiais (DPE) tentou suprir essa lacuna e elaborou o desenho de governança apresentado na seção 5.3, conforme apontado pelo Entrevistado 1:

*A estrutura de governança do programa só se materializou dois anos depois, ou um ano e meio depois, na verdade, com a chegada do Jonathan, inclusive, que aí ele formalizou a estrutura de governança do programa e aí a gente teve essas instâncias de deliberação. (...) a*

*ideia é que a gente tivesse ciclos de três meses, que a gente fizesse todas as instâncias de governança. (...) a ideia é que a gente tivesse uma reunião operacional, uma tática, uma estratégica. (Entrevistado 1)*

Entretanto, a estrutura de governança não recebeu o patrocínio necessário, o que prejudicou a sua consolidação, que não se deu em sua totalidade:

*Não, esse apoio [para a governança] ficou muito tangenciado, assim, sabe.. (Entrevistado 3)*

Nesse sentido, considerando os níveis hierárquicos previstos pela governança, uma das maiores fragilidades é com relação ao encontro dos representantes da média e da alta gestão envolvidos com o programa - denominados de Gestores de Projetos e de Patrocinadores, respectivamente -, pois as reuniões do Ciclo de Monitoramento (ver seção 5.3.1.2) específicas para a interlocução entre esses atores deixaram de ser organizadas depois de poucos encontros, de modo que elas não acontecem desde o início de 2021. Com isso, as discussões sobre os assuntos estratégicos do Percursos Gerais permaneceram concentradas nas Reuniões Gerenciais, que acontecem semanalmente entre a alta gestão da SEDESE. Entretanto, esse espaço não pertence à governança do Percursos Gerais e, com isso, ele não é exclusivo para os assuntos do programa, além de não contemplar os atores externos, de outros órgãos, que estão envolvidos com a iniciativa.

Vale destacar, também, que o Superintendente de Integração e Segurança Alimentar é o responsável por representar o programa nas Reuniões Gerenciais, junto com as outras pautas que compõem a superintendência. Logo, a DPE não participa desses momentos, e o contato da diretoria com os direcionamentos do gabinete perpassa ou pela mediação do Henrique Carvalho ou por conversas diretas com a Secretária, que são marcadas pontualmente, sob demanda, e com dificuldade, já que a agenda da Elizabeth Jucá é muito atribulada:

*(...) dava para cavar um pouco esse espaço para conseguir ter essa conversa, só que é uma agenda muito difícil, que a agenda dela é muito atribulada, ela viaja muito, então isso era um ponto (...). (Entrevistado 3)*

Em contrapartida, pode-se dizer que a governança teve uma maior aderência entre os representantes mais técnicos dos projetos, denominados de Pontos Focais:

*A gente tem de segmentação de responsabilidades: (...) você tem o patrocinador, que é a alta liderança; o gestor de projetos, que é a média; e uma pessoa do dia-a-dia, que é o ponto focal, porém, o ponto*

*focal resolve tudo, raramente (...) precisa acionar o patrocinador, e o gestor de projetos se tornou um fantasma, ele não tem muito um local. (Entrevistado 2)*

*(...) acaba que dentro da própria governança, a gente separou esses atores, né, os que estão mais acessando o campo político e os que estão mais no campo técnico. Os que estão mais próximos do campo técnico, eu acredito que a [DPE] já consegue acessar mais. Então, existe uma facilidade maior. (...) E no campo político (...), a [DPE] acaba acessando muito pouco ela, assim, essa outra área. Então, eu acredito que a governança, lá, ela funciona de outra maneira, e que não é a maneira da governança do programa. (Entrevistado 3)*

As reuniões entre esses atores mais operacionais do programa continuaram acontecendo bimestralmente dentro do Ciclo de Monitoramento (ver seção 5.3.1.2), mediadas pela Diretoria de Projetos Especiais (DPE). Contudo, esses momentos possuem mais um caráter informacional do que deliberativo, na medida em que as pautas são, majoritariamente, voltadas para o repasse de informações, principalmente, com relação ao andamento dos projetos. Dessa forma, os encontros não possuem um impacto significativo para a integração das ações ou para a revisão conjunta dos rumos do programa:

*Tem essa reunião aí de ponto focal, que, como eu falei, para mim, ela e nada é a mesma coisa. Então, eu acho que [as áreas] se reúnem pouco. A gente só se reúne quando precisa. (...) (Entrevistado 6)*

*Eu acho que não, [as áreas não se reúnem para discutir sobre o programa]. Eu acho que a gente se reúne para prestar contas com relação a cada uma das áreas. (Entrevistado 7)*

*Sim, [as áreas se reúnem para discutir sobre o programa], se reúnem para discutir operacionalização, para dar status da operacionalização, para fazer acompanhamento técnico e menos para discutir sobre rumos do programa e para conversar sobre necessidades de mudança, questões mais estratégicas. (Entrevistado 8)*

*[As áreas se reúnem] muito pouco [para discutir sobre o programa]. Às vezes, as reuniões que são feitas são mais para algum repasse de informação da gestão do programa, né? Tem sim uns momentos de troca dentro dessas reuniões, mas acontece pouco, a gente não tem muito contato com outras áreas, não. (Entrevistado 9)*

*(...) as áreas se reúnem numa espécie de reunião de repasse de informações, assim. Tanto da parte da coordenação pra gente, 'olha, a gente vai fazer isso, isso e isso, ficou assim, assim, assado, fulano fez isso, isso e isso, falta isso, isso e isso'. Tanto pra gente tirar dúvidas ou colocar alguma atualização do projeto. Por exemplo, tem projeto que realiza compra, né? Então, tipo, 'o processo de compra passou da fase tal para fase tal', sabe? É esse tipo de reunião. (Entrevistado 16)*

Ademais, existe uma reunião semanal (ver seção 5.3.1.2) que acontece toda segunda-feira, paralelamente às reuniões bimestrais da governança estabelecida pela DPE:

*Bimestralmente, acontece o repasse mais completo de informações e, **semanalmente, acontece o repasse das atividades semanais.** (...) Então, bimestralmente, a gente reúne os pontos focais, que são as pessoas da lida [cotidiana] dos projetos, para discutir como está sendo a execução deles (...). (Entrevistado 2)*

*(...) tem essa reunião semanal, que é feita com todo mundo. Participam, às vezes, gente do grupo estratégico, às vezes do grupo operacional, às vezes do tático, mas está todo mundo semanalmente falando sobre o programa. (Entrevistado 1)*

Essas reuniões são organizadas pela AEST/SEDESE, com base nos conceitos da metodologia ágil. Nesse sentido, os encontros são rápidos, duram em torno de 30 minutos, e são destinados para as áreas informarem o status de andamento dos projetos, ou seja, quais atividades foram concluídas, quais estão em andamento e quais estão no radar. Esse momento é específico para as áreas que compõem a SEDESE, não tendo a participação dos atores externos. No mais, os entrevistados que possuem conhecimento sobre essas reuniões entendem que elas também são insuficientes para promover discussões mais amplas e, até mesmo, mais estratégicas com relação ao programa e à integração entre as áreas:

*É, eu acho que é informacional. A gente se reúne toda semana, todas as áreas, mas só pra falar qual o status do seu projeto (...). Essa [reunião] de segunda-feira eu acho que poderia ser um espaço mais deliberativo, eu acho que é pouco deliberativo (...). Eu acho que é uma prestação de contas, a gente vai pra reunião e cada área fala, “olha, eu fiz isso e eu vou fazer isso”, eu fiz e eu vou fazer. Tá muito nessa ordem, eu acho que tem pouco espaço para compartilhar dificuldades, para tomada de decisão conjunta. (Entrevistado 7)*

*Eu acho, assim, em relação ao Percursos como um todo, a gente tem pouca capacidade de interferir. A gente tem reuniões conjuntas na AEST, por exemplo, na própria DPE, às vezes, mas elas são muito mais para gente apresentar status do que pra gente discutir rumos, pra gente pensar coletivamente o programa. (Entrevistado 8)*

Ademais, os pontos focais apontam que se sentem sobrecarregados com as dinâmicas de monitoramento do programa, já que existem três instâncias semelhantes, organizadas por atores diferentes (DPE, AEST e, até mesmo, a SEPLAG), mas, praticamente, com o mesmo conteúdo e a mesma finalidade, relacionada com o repasse sobre o status das ações. Essa multiplicidade culmina em uma sobreposição, tornando esse processo de acompanhamento dos projetos

repetitivo. Isso demonstra, também, que não existe uma articulação e uma troca de informações substanciais entre as três áreas que estão envolvidas de alguma forma com o monitoramento do programa. Então, não acontece esse movimento de articulação com o intuito de trazer mais eficiência, evitando o retrabalho das áreas finalísticas, que são constantemente demandadas de todos os lados por atualizações:

*E acho que ainda tem também uma sobreposição com o monitoramento que a AEST faz. Então, talvez precisasse rever um pouco isso, né? A gente gasta muita energia, vai numa reunião, vai outra reunião. Eu sei que o acompanhamento da DPE é mais detalhado, é mais técnico, né? A planilha (...) tem muito mais informações, é muito mais aprofundada. A reunião com a AEST é só mesmo um status semanal, para ver em que avançou, em que o gabinete pode ajudar e tudo. Mas eu acho que, talvez, pudesse otimizar um pouco essa gestão técnica para a gente, dos projetos. Imagina, (...) ainda tem a reunião estratégica com a SEPLAG (...), quer dizer, tem semanas que eu tenho três reuniões sobre o monitoramento do projeto com três instâncias diferentes. É uma energia danada desperdiçada, né? Desperdiçada no sentido que poderia ser otimizada. (Entrevistado 8)*

*Então, (...) a gente tem uma reunião semanal, (...) que (...) a gente já traz informações, e, depois, a gente repete as informações em outro momento, individualmente. Depois, a gente repete essas mesmas informações numa planilha, depois em outra planilha, e assim a gente vai indo. As informações (...) são repetitivas. (Entrevistado 7)*

Além disso, é possível perceber que os atores externos participam somente das reuniões de Pontos Focais, tendo uma relação mais restrita com o programa. Esse espaço, por sua vez, não contempla as esferas estratégicas desses outros órgãos - que são contactadas raramente, apenas sob demanda -, e nem possui discussões aprofundadas sobre o programa, apenas sobre o andamento dos projetos, os quais são realizados isoladamente, sem maiores ajustes motivados pela parceria. Ainda, algumas áreas externas que estão envolvidas com o programa não possuem projetos individuais dentro do Percursos Gerais, de modo que as suas ações foram absorvidas por outros projetos existentes na SEDESE, como é o caso do Raízes de Minas. Este projeto é coordenado pela Diretoria de Segurança Alimentar e Nutricional (Disan) da SEDESE, mas a maioria de suas ações é executada através de parcerias com outros órgãos, como a EMATER e a SEAPA. Nesse sentido, as áreas externas que não possuem projetos individuais dentro do Percursos Gerais não chegam a participar das reuniões conjuntas do programa, tendo contato, apenas, com os representantes dos projetos dos quais fazem parte:

*Por exemplo, o Raízes de Minas conversa (...) com a EMATER e com a SEAPA, mas não está dentro da estrutura que a gestão que o programa acompanha. (Entrevistado 1)*

Tendo isso em vista, pode-se dizer que o programa é débil na articulação com os parceiros externos, o que pode ser observado nas falas abaixo:

*A gente até abandonou essa ideia, porque trazer ator externo é mais complicado, sabe, e aí dificulta um pouco. (Entrevistado 1)*

*E isso dentro da SEDESE é um universo, fora da SEDESE é outro. Então, da minha percepção, fora da SEDESE, acaba sendo uma coisa muito mais de curiosidade, do que de fato uma estratégia de comunicação, porque, com os atores externos, a gente acaba tendo menos contato. E aí, eu acho que tem uma relação com a questão do próprio arranjo do programa, que essa é uma deficiência, assim, essa comunicação, essa interlocução, que é trazer mais para perto, que é mostrar o nível de prioridade, essas coisas. (Entrevistado 3)*

*Eu acho que os projetos que estão dentro da SEDESE são mais prioritários do que os das outras áreas. (Entrevistado 15)*

Mediante ao abordado, entende-se que a governança do programa Percursos Gerais: Trajetória para Autonomia é frágil. O programa não conta com um espaço institucionalizado envolvendo todas as áreas, com a premissa de construção e deliberação conjunta sobre os direcionamentos do programa, de modo que os atores permanecem restritos aos alinhamentos informacionais sobre o que tem sido realizado por cada projeto. Além disso, a governança não estabelece instâncias isonômicas, de fato, já que existe um menor contato com as áreas externas. Ademais, a gestão do programa consegue ter maior permeabilidade com a parcela mais técnica dos setores, tendo menos espaço nas esferas superiores. Essa dinâmica pode ser resultado da localização da DPE no organograma, de modo que a conversa com as hierarquias acima é baseada na abertura e na boa convivência com os gestores de projetos/patrocinadores, que vai variar de ator para ator. Nesse sentido,

*A gente tem um gap muito grande de governança. A governança começou muito bem estruturada, mas, na prática, ela não existe. (Entrevistado 2)*

*Uma das maiores perdas do Percursos Gerais, em relação aos programas anteriores, é que não tem uma boa estrutura de governança e aí acho que isso é um erro da gestão do Programa, que tentou fazer e não conseguiu (...). Mas eu acho que era uma obrigação da gestão do programa mobilizar um grupo que se reunia periodicamente (...) (Entrevistado 6)*

*O Percursos Gerais tem uma sistemática de governança bem mais frágil, ele está muito mais calcado na comunicação diária dos órgãos. Depende, por exemplo, que o Henrique faça uma coordenação junto ao gestor de projetos no Idene, por exemplo. Ele não tem instâncias*

*de coordenação. Se acontecer um problema de implementação, sei lá, de fossas do Idene, é a secretária ligando para o presidente, para o diretor geral do Idene, resolvendo. Eles não têm uma instância onde pode coordenar tudo, onde tem um acompanhamento sistemático de cada uma das ações do projeto. (...) [Então], eu acho que o que peca nesse projeto [programa], em específico, é a parte de governança. A intersetorialidade fica, de certa forma, fragilizada, porque a gente não tem estrutura que consiga colocar na mesma mesa ali, periodicamente, os responsáveis pelas ações dos projetos. (Entrevistado 4)*

De um modo geral, a fragilidade da governança impacta na comunicação interna como um todo:

*Eu acho que a relação [entre os atores] ainda é muito precária, assim, ela está muito deficiente. Ela ainda precisa ser aprimorada, a nível de comunicação e comprometimento. (Entrevistado 3)*

Nesse sentido, ainda que existam reuniões que reúnam as áreas para o compartilhamento de informação sobre as ações, pode-se dizer que elas são 'pro-forma', pois não culminam em um maior conhecimento sobre os projetos entre si, muito menos, em uma maior integração. Logo, os pontos focais têm uma compreensão superficial sobre os outros projetos e alguns destacaram que não conseguem nem nomear os responsáveis pelas outras áreas que compõem o programa:

*(...) eu não conheço, eu não sei nominar todos os gestores dos outros projetos. (...) Acho que é um conhecimento médio, de todos eles [projetos]. Eu não consigo nominar todas as pessoas, igual eu falei, mas eu sei mais ou menos quem está em cada um dos projetos. Tenho um conhecimento maior de alguns, porque tem uma relação maior, e acho que conheço mais ou menos a estrutura de cada um, qual que é o objetivo de cada um. Acho que é um conhecimento médio, não consigo aprofundar em nenhum deles. Consigo compreender, mais ou menos, a execução do todo de cada um. (Entrevistado 7)*

*Não existe um conhecimento aprofundado [sobre os outros projetos], existe sim um conhecimento mínimo, não sei nem qual que é a carteira inteira de projetos do Percursos, sinceramente, talvez seja uma falta até minha mesmo estudar. (Entrevistado 8)*

*Olha, é bem mediano [o meu conhecimento sobre os outros projetos]. Eu (...) tenho uma visão muito geral sobre a entrega dos outros projetos, muito superficial. (Entrevistado 9)*

*Então, eu sinto que eu tenho conhecimento do Percursos Gerais para além da minha área sim (...), mas eu não sei responder detalhes sobre a atuação de nenhuma área, e eu não sei responder detalhes sobre (...) como o Percursos está hoje, porque tem muito tempo que não tem reunião (...), mas assim até onde eu acompanhava, acho que eu sabia mais ou menos o que estava acontecendo, mas não sabia 100% não. (Entrevistado 15)*

*São muitos [projetos], né? Não sei te falar assim, 'Paloma, isso faz isso, isso faz aquilo'. Mas nessas informações que a coordenação nos passa, tem tudo, sabe? É o típico, 'eu não sei, mas eu sei onde encontrar'. Eu não sei te falar de pronto assim, porque é muita coisa de fato. (Entrevistado 16)*

Os projetos, portanto, trabalham de maneira isolada uns dos outros. Cada um se preocupando com a sua ação, sem uma visão integral do programa:

*Cada um estava fazendo seu projeto na sua caixinha e não queria olhar para a caixinha do lado, "eu já estou muito ocupado, eu vou fazer o meu trabalho, o que o outro está fazendo não é problema meu". (...) Cada um está focado no seu. Cada um está focado na sua área. (Entrevistado 2)*

*Eu acho que a gente tem poucas oportunidades para tal [integrar as ações]. O Programa deveria criar mais oportunidades para isso (...) (Entrevistado 6)*

*(...) mas aí eu acho que a gente fica um pouco nessa de atender a demanda da própria área e aí acaba esquecendo que o programa tem uma integração com outras. (...) nesse sentido, existe uma restrição, da gente sentar os projetos e falar, "nossa, vamos ver o que a gente consegue melhorar em cada um deles de forma conjunta?", eu acho que isso não acontece. Mas eu acho que para isso acontecer, também, a gente dependeria de uma articulação política anterior (...) (Entrevistado 7)*

*Então eu sinto falta disso, sabe, da gente chamar os gestores todos das ações e refletir sobre o programa mesmo, e pensar e tentar fazer com que essa integração funcione na prática. Porque eu acho que ela ainda é muito teórica, né. Na prática eu não vejo isso. Eu vejo cada projeto trabalhando ali isoladamente, tentando dar o seu melhor e alcançar seus objetivos, cumprir suas metas, enfim. Mas como um programa integrado eu não vejo, assim, na prática caminhar junto não. (Entrevistado 8)*

*(...) o Percursos como um todo e as áreas poderia funcionar talvez de uma forma mais integrada, sabe? Eu acho que isso poderia ser fortalecido de alguma forma.(...) Eu sinto que, depois que ele [o programa] iniciou, as áreas seguem um pouco isoladas, sabe? Então, eu acho que metodologias de integração, de compartilhamento de experiências, talvez, fazem falta para o programa andar, de ser melhor desenvolvido internamente e, principalmente, essa necessidade da articulação e apoio de instâncias superiores. (...) Eu acho que fica muito restrito às questões do meu projeto. Tanto que a gente, às vezes, acha que tem um problema e, quando tem essa oportunidade de colocar [para as outras áreas], vê que não é só a gente que tem. Então, eu acho que isso é um indicativo de que, realmente, a gente está um pouco isolado e não consegue ter noção de que isso não é só um problema nosso. (Entrevistado 9)*

Diante disso, percebe-se que os entrevistados entendem que o programa precisa provocar mais a integração das ações e o diálogo entre as áreas. Isso poderia ser dirimido com uma estrutura de governança mais consolidada, que fosse capaz de

conduzir uma dinâmica mais estratégica para as articulações, anterior às questões operacionais. Além disso, o Entrevistado 2 ressalta que uma das dificuldades relacionada com a integração das ações é o cronograma dos projetos, que são extremamente distintos entre si e não seguem uma lógica conjunta:

*(...) como não tem execução, e como cada projeto está em um momento de execução, meio que o objetivo da reunião [de Ponto Focal] é complexo, porque, se nem todo mundo está executando, só dois ou três estão executando, então, as informações não são... Esse é um problema de integrar! Como (...) integrar alguém que está planejando e alguém que já está executando? É muito difícil. São momentos diferentes de vida, sabe? É muito complexo. (Entrevistado 2)*

Sobre isso, o Entrevistado 6 ressalta que os movimentos direcionados para a integração das ações devem ser instituídos desde o início, com um planejamento conjunto entre as áreas. Caso isso não aconteça, é muito mais difícil tentar consertar as discrepâncias ao longo do andamento das ações, pois, depois de um tempo, as estratégias de integração, muitas vezes, passam a serem descabidas e não conseguem mais resultados tão efetivos:

*Ou a gente integra do zero, ou a gente vai ficar criando artifícios, influências em cada programa, que são descabidas. (Entrevistado 6)*

De maneira geral, então, o planejamento das ações é realizado individualmente pelos projetos, sem considerar as outras ações. Ou seja, não existe um planejamento conjunto e integrado. O que existe, são esforços pontuais de algumas áreas para a troca de experiências, quando surge uma demanda específica ou uma oportunidade:

*É... Com sinceridade, eu acho que não, [o projeto não leva em conta a ação das outras áreas para planejar ou executar as suas próprias ações]. (...) Porque eu acho que cada projeto tá muito na sua área ali, no seu local de atuação. Então acho que a gente vai tocando meio que sem esse diálogo. (Entrevistado 7)*

*Sim, sim, [o projeto leva em conta a ação das outras áreas para planejar ou executar as suas próprias ações]. Eu acho que ainda menos do que deveria, por a gente não ter esse diálogo tão constante, além da operacionalização, sobre questões mais amplas mesmo. Mas, sempre que necessário, sim, pega um modelo com um colega, conversa com o outro sobre a execução do projeto, quais são os problemas que estão acontecendo. Ah sei lá, tá difícil achar exemplos aqui, mas menos do que deveria, mas sim (...) (Entrevistado 8).*

O único momento mais contundente em que existiu uma preocupação em considerar as ações das outras áreas foi no início da construção do programa, para

evitar que fossem propostas ações repetidas. Mesmo assim, foi um movimento muito restrito, que não implicou em uma maior articulação entre as áreas:

*(...) quando a gente foi definir a nossa entrega, eu acho que a gente aproveitou muito o momento de compartilhamento de informação que teve no início do programa. De entender o que cada área estava propondo, de saber quais eram os problemas de cada área. No início da ação, teve uma metodologia que foi utilizada, que foi o mapa falado. Foi muito interessante porque a gente conseguiu ter uma visão geral de tudo. (Entrevistado 9)*

*Então a ação das outras áreas foi levada em consideração nesse sentido, para não haver ação repetitiva, sobretudo, porque muitas áreas estavam dando capacitação, então, é até para não ficar cansativo para os municípios ficarem recebendo ofertas de mesmas coisas. (Entrevistado 15)*

No mais, já houve uma tentativa da gestão do programa envolvendo a integração das entregas dos projetos da Trilha da Família, para que os projetos atendessem as mesmas pessoas. Contudo, esse movimento foi modesto, não conseguindo, ainda, o estabelecimento efetivo dessa prática entre as ações, com um fluxo definido e seguido por todos:

*É muito de cada área, essa interlocução, essa integração com os parceiros externos e com o público em geral, com o público atendido. Eu também vejo muita dispersão, cada projeto com seus resultados, cada projeto com as suas famílias, cada projeto com seus objetivos específicos ali, mas sem trabalhar essa lógica da integração. (...) As entregas são dispersas, as entregas são por ação específica. A gente está tentando reverter isso e fazer esse exercício de uma execução mais integrada, atender famílias ou comunidades que já receberam outros projetos, mas, até então, não é assim. Até então é disperso, é cada um entregando o seu, se coincidir em família, ótimo, mas não tem esse objetivo. E a gente precisa muito rever isso e fazer com que seja de fato integrado. (Entrevistado 8)*

Então, a integração entre as ações é considerada baixa:

*Em nível de integração, eu acho que é baixa, não existe muita integração. Porque eu acho que está cada um no seu quadradinho ali fazendo o seu projeto. Só de fato quando precisa de uma informação que é congruente que existe comunicação. Assim, eu acho que existe uma baixa interação. (Entrevistado 7)*

Sendo assim, a comunicação entre as áreas é escassa; como o Entrevistado 8 disse, 'quase nenhuma'. Por outro lado, existe uma boa relação entre as áreas e a DPE, enquanto a instância que gerencia o programa. Sendo assim, não existe a formação de uma rede, mas, sim, de uma hierarquia horizontal, pautada pela relação bilateral entre a gestão do Percursos Gerais e os projetos:

*Existe uma comunicação da DPE para as áreas, não existe uma comunicação entre as áreas. A comunicação da DPE para as áreas e das áreas para a DPE, eu acredito ser uma (...) comunicação boa (...). E quando eu falo "comunicação boa" é: "temos um bom canal que, quando necessário, é utilizado". (Entrevistado 2)*

*(...) eu vejo pouca integração dos projetos. Cada projeto conversa com a área de gestão do programa. (...) Eu acho que existe um diálogo sempre, das áreas e da gestão do programa, dos projetos e da gestão do programa. Eu acho que a gente busca sempre esse diálogo. Acho que isso existe. (Entrevistado 7)*

*Com a gestão central é boa [a relação e a comunicação], faz muito tempo que eu não preciso falar nada com ninguém, mas a princípio era boa. Com as outras áreas era inexistente. (Entrevistado 15)*

*Eu não tenho comunicação com eles [com os outros projetos]. (...) É mais com a gestão. Assim, durante as reuniões, quando eles [os outros projetos] estão presentes, a gente tem ali um complemento de uma informação, né? Uma coisa assim. Mas, para a minha execução ou para o entendimento do meu projeto, eu não tenho nenhuma comunicação com eles, não. (Entrevistado 16)*

Apesar do contato diminuto entre as áreas, a maioria dos entrevistados apontou que existe uma boa convivência e, conseqüentemente, uma predisposição à confiança entre elas. Sobre isso, é interessante evidenciar que a maior parte das ações que compõem o programa estão dentro de uma mesma secretaria, a SEDESE, o que pode contribuir para esse sentimento de abertura ao diálogo. Nesse sentido, a deficiência no que tange à comunicação não seria por uma desconfiança, mas por uma falta de estímulo e de oportunidade, sem a construção efetiva de espaços adequados para isso:

*(...) a nível dos projetos, eu acredito que tem sim uma troca, eu acredito, sim, ter uma relação de confiança. (Entrevistado 3)*

*Acho que sim, [existe uma abertura ao diálogo e uma confiança para a troca de informações]. Acho que se houvesse essa troca de informações, se houvesse esse fluxo mais contínuo de informações, tem um ambiente propício a isso, tem uma relação de confiança que possibilitaria isso sem nenhum problema. Eu acho que todo mundo ali está em função do objetivo de fazer o programa funcionar, quer ver a coisa acontecer e está aberto a dialogar, a comunicar, a debater junto e tudo. (Entrevistado 8)*

*Eu acho que tem abertura sim, o que falta é essa condição de comunicação mais facilitada, para a gente ter mais espaço para ter essa oportunidade. Porque, (...) na rotina de trabalho, nas demandas urgentes que chegam, na correria mesmo do trabalho, às vezes, a gente não tem a oportunidade que a gente queria de manter esse contato muito estreito com o pessoal. Então eu sinto que a gente poderia ter, está todo mundo aberto a trocar, a conversar, só falta mesmo essa condição de fazer isso. Eu sinto que tem abertura sim. (Entrevistado 9)*

As pessoas conseguem falar abertamente dos problemas. (...) assim, acho que existe sim esse clima de confiança. (Entrevistado 1)

Ademais, conforme apontado pelo Entrevistado 1, existem problemas que permeiam a execução do programa e, na medida em que eles são expostos pelos atores, isso seria um indicativo de confiança. Pensando sobre esses problemas, o Entrevistado 1 acredita que os conflitos estão mais relacionados com uma falta de compreensão das expectativas e de alinhamento, o que se desdobra em frustrações:

Eu percebo muitos conflitos, né.. (...) Às vezes alguns são desentendimentos, problemas de comunicação, entre as equipes e dentro das equipes, isso gera algumas distorções, algumas expectativas que são frustradas, e é dentro dessas rotinas mesmo de conversa, de reuniões, tratar o problema e tentar propor soluções. (Entrevistado 1)

*O Entrevistado 3, por sua vez, acredita que esses desentendimentos são oriundos de uma debilidade na estruturação e, conseqüentemente, nos direcionamentos do programa, e essa inexatidão estaria provocando tais frustrações. O problema, então, não seria somente 'como está sendo a comunicação do programa', mas, também, 'o que tem para ser comunicado sobre o programa'. É mais do que a forma, é, também, o conteúdo a ser transmitido:*

*Eu acredito que têm conflitos menos diretos e mais velados, no sentido, acho que nem de conflito, mas de insatisfação de onde que as coisas estão caminhando, considerando que, como não é um movimento muito horizontalizado (...), eu acredito que, quando as direções chegam para a execução, as áreas finalísticas ficam um pouco frustradas pelo jeito como as que estão sendo colocadas. Então, eu acredito que tem incômodos e conflitos mais velados nesse sentido, não é uma coisa tão exposta e clara. E acho que esses incômodos estão muito vinculados à direção do programa, 'o que é o programa?' 'para onde que o programa está indo?'. Um debate mais da política pública, de fato, do que para outras coisas. É claro que, vez ou outra, a gente se esbarra com uma dificuldade de cronograma, de preenchimento de instrumento, essas coisas, mas é muito pontual e o desgaste é muito pequeno. Essas outras, eu já sinto que é uma coisa que perdura ao tempo, assim, que é uma coisa que já vem desde 2019. (Entrevistado 3)*

Em contrapartida, a maioria dos entrevistados apontou que não existem conflitos internos com relação ao programa, apenas questões mais operacionais ligadas à gargalos na execução das ações. Talvez, essa percepção decorra do fato de que os incômodos com relação à estruturação do programa não se desdobram em conflitos diretos, bem como não são colocados em discussão. Assim, eles, geralmente, não são vislumbrados como passíveis de serem solucionados - pelo menos não a curto prazo -, e, assim, tendem a ser interpretados como algo mais

distante, que não incorpora o cotidiano dos projetos. Até porque, não existe um espaço institucionalizado para as áreas se reunirem e discutirem sobre a concepção do programa, o que faz com que elas estejam isoladas em suas execuções, preocupadas em darem conta de suas próprias metas.

Nesse sentido, o Entrevistado 6 evidencia a existência de uma relação tranquila com a gestão do programa e de um bom clima organizacional dentro da SEDESE, todavia, ainda imperam alguns incômodos relacionados às orientações do gabinete e às expectativas da alta gestão:

*Tensões sempre tem, mas, assim, (...) a gestão do programa é muito flexível. (...) E eu não lembro, assim, de verdade, uma tensão muito grande entre programa e projeto, ou entre projeto e projeto. O que já existiu de tensão são os tempos, expectativas, orientações do gabinete, às vezes meio truncadas (...) Mas eu acho que (...) a gente tem um clima organizacional para execução muito tranquilo, de confiança. (...) e não tem pressão política e, talvez, por isso seja um clima mais leve. Eu vejo que tem menos pressão política. Eu acho que isso ajuda bastante, também (...) (Entrevistado 6)*

Sob essa perspectiva, o Entrevistado 2 ressalta que, normalmente, os conflitos são resolvidos ou pelas relações hierárquicas ou pelas relações interpessoais, com predominância desta última:

*Ou os conflitos são resolvidos nas questões interpessoais ou os conflitos são resolvidos através de relações hierárquicas, mas, na maioria das vezes, são relações interpessoais. Tanto que, alguns conflitos, não foram resolvidos, eles foram abafados pela relação interpessoal. (Entrevistado 2)*

Porém, é importante ressaltar que tais relações interpessoais não se referem ao diálogo elencado por Kaleidos.red (2010) como modalidade de intervenção desejável dentro de projetos transversais, na medida em que um possui um caráter personalista e o outro, coletivista.

Ainda, o Entrevistado 8 compreende que existem dificuldades no que se refere à relação com atores externos, envolvendo as parcerias com outros órgãos e com os municípios:

*Tensão? Não, não exatamente, não sinto tensão. Sinto só, assim, por vezes, dificuldades de relação com os outros atores envolvidos, atores externos, eu me refiro a eles. Ou talvez dificuldades com algumas prefeituras, (...) eu vejo, pelo relato de outras áreas, que pode ser um problema que acontece. Então, menos tensão e mais conflitos com as relações mesmo, problemas que podem surgir, porque é um programa que integra muitos atores. (Entrevistado 8)*

Mediante ao abordado, pode-se dizer que a frequência de relação entre os atores envolvidos com o programa é baixa, pois eles se encontram apenas quando existem as reuniões, e, apesar de acontecerem encontros semanais sobre o programa, eles não envolvem as áreas externas à SEDESE, além de serem restritos ao repasse rápido de informações sobre o andamento dos projetos, não se desdobrando em diálogos direcionados para a integração das ações. Ainda, existem as reuniões bimestrais do Ciclo de Monitoramento com os Pontos Focais. Elas já envolvem os projetos de outras secretarias, mas não contam com representantes estratégicos, de escalões maiores e, também, não discutem o programa de uma forma ampla, abordando as possibilidades de atuações conjuntas entre as áreas. Tendo isso em vista, reiteramos a decisão de classificar a frequência com que as áreas se reúnem como baixa, dado o caráter limitado das reuniões que são realizadas atualmente, considerando o aspecto qualitativo da promoção da intersectorialidade.

Podemos inferir, também, que a distribuição das relações é seletiva. Os projetos não conversam entre si e, além disso, o programa possui um contato muito maior com as áreas que estão alocadas na SEDESE, tendo apenas conversas muito pontuais com os projetos oriundos de outras secretarias, que, muitas vezes, são substituídas pelo preenchimento de planilhas, para a troca de informações com relação ao acompanhamento e monitoramento das ações. Além disso, outras áreas que atuam com temáticas relevantes para o enfrentamento à pobreza e às vulnerabilidades sociais não estão envolvidas com o Percursos Gerais, como a Educação e a Saúde, o que pode demonstrar uma dificuldade de articulação e de adesão, considerando o contexto mais amplo do governo.

Ainda, a estrutura da rede é dominada pela gestão do programa. Isso significa que os nós da rede não se conectam diretamente, os atores não interagem entre si. Em vez disso, as conexões são concentradas na DPE, a qual estabelece relações bilaterais com os projetos, que não é acompanhada de uma provocação maior para a expansão desses diálogos. Com isso, as dinâmicas entre as áreas são mais pautadas pela indiferença do que pela colaboração, nas medidas em que os projetos atuam isoladamente, sem um planejamento conjunto ou uma integração das entregas. Além disso, a tomada de decisões não acontece em deliberações conjuntas, em instâncias específicas para a discussão sobre o programa.

No mais, por mais que os atores tenham indicado que os conflitos tendem a ser solucionados na base da negociação, esse contexto é percebido em situações

que envolvem gargalos mais práticos, relacionados com as questões mais operacionais e a dinâmica de execução dos projetos. No que se refere à concepção e aos rumos do programa, os incômodos sobre esses assuntos mais estratégicos, usualmente, não são colocados em discussão em espaços conjuntos, de modo que eles permanecem sem desdobramentos e, conseqüentemente, as orientações dadas inicialmente costumam ser mantidas. Diante disso, podemos inferir que as soluções sobre as temáticas mais estratégicas se dão por imposição dos desejos políticos.

Ainda, a natureza das relações parece ser mais calcada na confiança, conforme apontado pelos entrevistados, sobretudo, oriundos da SEDESE. Entretanto, Sandim (2012) aponta que, culturalmente, a Administração Tradicional é pautada pela institucionalização da desconfiança e, dado esse contexto histórico da administração pública, as respostas dos entrevistados devem ser consideradas com cautela, a fim de não obliterar uma maior atenção para essa dimensão tão relevante para a promoção da intersectorialidade.

Diante disso, é possível observar um resumo das variáveis dos aspectos relacionais na tabela abaixo:

Quadro 18 - Resumo da análise das variáveis com relação às relações do programa Percursos Gerais

<b>Variáveis</b>	<b>Conteúdos Encontrados</b>
Frequência das relações	Baixa
Distribuição das relações	Seletiva
Estrutura da rede	Dominada
Dinâmica das relações	Indiferença
Forma de resolução das tensões	Imposição
Natureza das relações	Confiança

Fonte: Elaboração própria com base no modelo Kaleidos.red (2010).

#### **6.4 Comparação com o Modelo Ideal**

Nas seções anteriores deste capítulo, analisamos o programa Percursos Gerais: Trajetória para Autonomia com base nas variáveis elencadas pelo Kaleidos.red (2010), as quais estão distribuídas entre os fatores conformadores (objetivos e lideranças), os fatores tangíveis (processos e recursos) e os fatores intangíveis (relações entre os atores). Além disso, é fundamental, também, que os conteúdos identificados em cada uma dessas variáveis sejam contrastados com o

modelo ideal estabelecido por Kaleidos.red (2010), uma vez que tal comparação nos permite traçar possíveis recomendações em prol da otimização do aspecto transversal/intersectorial do programa.

Sendo assim, o paralelo entre os conteúdos ideias e os do programa Percursos Gerais: Trajetória para Autonomia com relação aos fatores da transversalidade podem ser observados na tabela a seguir:

Quadro 19 - Fatores da transversalidade por conteúdo ideal e por conteúdo do programa Percursos Gerais

Fatores de Transversalidade	Âmbitos de Gestão	Variáveis	Conteúdo do Modelo Ideal	Conteúdo do Percursos Gerais
Fatores Conformadores	Objetivos	Nível de Conhecimento	Alto	Médio
		Grau de Compromisso	Alto	Médio
		Nível de Concretude	Alto	Baixo
	Liderança	Prioridade Política	Média-Alta	Média-Baixa
		Intensidade da Liderança	Alta	Média
		Estilo de Liderança	Relacional	Heróico
Fatores Tangíveis	Dinâmica de Funcionamento	Nível de Conhecimento	Alto	Médio
		Grau de Formalização	Alto	Baixo
		Localização no Organograma	Conectada	Desconectada
	Recursos	Volume	Suficiente	Insuficiente
		Origem	Distribuído	Concentrado
		Tipos	Diversos	Diversos
Fatores Intangíveis	Descrição das Relações	Frequência	Alta	Baixa
		Distribuição	Generalizada	Seletiva
		Estrutura	Equilibrada	Dominada
	Condição das Relações	Dinâmicas	Colaboradoras	Indiferença
		Resolução de Tensões	Diálogo	Imposição
		Natureza	Confiança	Confiança

Fonte: Elaboração própria com base no modelo Kaleidos.red (2010)

Inicialmente, é possível verificar que, dentre as 18 variáveis elencadas, somente 2 são compatíveis com o modelo ideal: os “tipos de recursos” e a “natureza das relações”. Tendo isso em vista, os fatores conformadores, tangíveis e intangíveis estão distantes do que foi proposto como ideal por Kaleidos.red (2010), o que nos faz concluir que a transversalidade/intersectorialidade do programa é deficiente perante os elementos analisados.

Além disso, até mesmo os pontos em comum ainda podem ser considerados frágeis, pois, por mais que sejam mobilizados recursos variados (políticos, econômicos, humanos, comunicacionais) para o programa, eles ainda são, majoritariamente, compreendidos como insuficientes, além do financiamento ser destinados de maneira seletiva e, portanto, concentrada para os projetos,

demonstrando uma priorização desigual. Ainda, a natureza das relações deve ser um elemento considerado com cautela, pois a confiança é um aspecto extremamente subjetivo, e, por isso, é importante que ela esteja associada a outras dimensões mais tangíveis, capazes de fornecer o suporte necessário para desenvolvê-la enquanto um mecanismo, de fato, produtor de transversalidade/intersectorialidade. Assim, a confiança deve ser mantida - e, até mesmo, fortalecida -, ao ser confrontada com o trabalho em conjunto, gerando benefícios práticos, para além de um sentimento abstrato.

No mais, retomando os elementos indicados por Grau (2016), o grau de incorporação no ciclo de formação e avaliação das políticas é considerado baixo, pois não é possível perceber mecanismos contundentes de integração nem na concepção, nem na execução do programa, como pode ser percebido pelos resultados alcançados nos fatores conformadores, tangíveis e intangíveis. No que tange à avaliação, ela ainda é incipiente, porém, existe um movimento de integração direcionado para o monitoramento das ações, na medida em que ele é realizado de maneira padronizada pela gestão do programa, a qual compila as informações de todos os projetos em formatos semelhantes. Entretanto, isso ainda é muito ínfimo diante dos esforços que seriam necessários uma articulação mais significativa. No que diz respeito à mancomunidade, ela também é baixa, pois não existe o compartilhamento de recursos. Inclusive, isso é uma fragilidade dentro do modelo do Kaleidos.red (2010), pois as variáveis elencadas com relação aos recursos estão observando apenas o volume, a origem e os tipos, mas, por mais que eles sejam suficientes, distribuídos e diversos - conforme os conteúdos ideais apontados -, isso ainda não significa que eles sejam compartilhados, o que é uma limitação para a intersectorialidade. Nesse sentido, a distribuição dos recursos pode, inclusive, incorrer em uma maior dispersão, em que cada área cuida de seus financiamentos isoladamente. Logo, seria interessante que o compartilhamento dos recursos estivesse sendo analisado explicitamente, conforme orienta Grau (2005). Por fim, o grau de alteração das formas organizacionais prévias também pode ser considerado baixo, ainda mais, diante da debilidade relacionada à estrutura de governança do programa.

Ademais, Bronzo (2010) aponta variáveis semelhantes a de Grau (2016), mas com um destaque maior para o elemento político, com relação ao grau de legitimidade e da centralidade do tema na agenda pública e no plano decisório. Esse

aspecto, por sua vez, também pode ser considerado baixo, tendo em vista as carências apontadas no âmbito de gestão da liderança do modelo Kaleidos.red (2010). A magnitude dos arranjos e alterações institucionais necessárias para viabilizar a gestão horizontal das políticas e as alterações nas rotinas, práticas de trabalho e metodologias de entrega dos bens e serviços, como já observadas anteriormente, também são baixas, na medida em que não ocorreram grandes modificações.

Assim, seja no modelo do Kaleidos.red (2010), seja em outros modelos de análise da intersetorialidade, a integração dentro do programa Percursos Gerais: Trajetória para a Autonomia ainda é precária. Todavia, é importante mencionar que aconteceram intercorrências que prejudicaram o andamento do programa como um todo, como o rompimento da barragem de Brumadinho em 2019 e o início da pandemia de Covid-19 no Brasil em 2020. Essas emergências direcionaram a atenção da SEDESE para outros aspectos, distantes do programa, já que era necessário adotar medidas de curto prazo dada a urgência de ambas as situações. Além disso, esses impactos aconteceram no início do programa, em um momento crucial para a definição dos objetivos (fatores conformados), essenciais para a condução da transversalidade/intersetorialidade ao longo das ações, o que pode ter influenciado na ausência de concretude discutida anteriormente.

De toda forma, é importante que sejam evidenciadas algumas práticas que possam contribuir com o aprimoramento da transversalidade/intersetorialidade. Em seguida iremos apontar algumas recomendações com base no documento Kaleidos.red (2010).

Primeiramente, com relação aos objetivos, é importante que eles sejam construídos de uma maneira acessível e concreta, de modo que os seus benefícios consigam, de fato, ser vislumbrados e transmitidos entre as áreas. Nesse sentido, é preciso que os setores compreendam a necessidade do trabalho em conjunto e o motivo pelo qual estão envolvidas com a iniciativa. Outro aspecto preponderante para o compromisso e o engajamento das áreas é o envolvimento desde o início da concepção do programa. Quando as áreas são inseridas durante a formulação dos objetivos, em um processo de construção conjunta, elas se sentem mais implicadas com as ações, assumindo os objetivos como próprios, com uma sensação maior de participação e de compartilhamento. Assim, a tangibilidade dos objetivos do programa é um dos principais elementos para convertê-los para a prática, e mobilizando os atores para tal. O nível de concretude, portanto, impacta diretamente no nível de

conhecimento e no grau de compromisso com relação ao âmbito dos objetivos. É imprescindível que as fases iniciais do programa recebam a devida atenção, para que sejam alcançadas definições claras, acordadas entre os atores.

No que tange às lideranças, é importante que os programas estratégicos estejam em voga na agenda do governo e, portanto, sejam percebidos como prioritários. O apoio político é fundamental para a percepção da legitimidade do programa e para a mobilização dos atores em torno dos objetivos comuns. A liderança, então, assume uma posição de destaque para tal, na medida em que ela precisa assegurar que essa priorização seja visível, com os investimentos necessários, além de difundir os objetivos ante às unidades envolvidas. Ainda, a liderança precisa desenvolver atributos relacionais - em contraste com o posicionamento heróico -, de modo a embasar a sua atuação por meio do diálogo, estimulando a participação e o comprometimento, com uma percepção de valor compartilhada. Além disso, a comunicação precisa ser nítida, capaz de ser compreendida por todos os atores e de colocá-los “na mesma página”. A área técnica, por sua vez, também precisa ser permeável à troca de visões, bem como conectada com a área política, agregando maior factibilidade aos processos, sem que haja um movimento de isolamento pela especialização. Os aspectos relacionais da liderança, portanto, são essenciais, porém, os mais desafiadores e frágeis.

Sobre as dinâmicas de funcionamento, o grau de formalização corrobora com o nível de conhecimento dos atores sobre os processos do programa. Logo, formalizar o funcionamento do programa e explicá-lo ao conjunto da organização contribui para que ele seja internalizado pelos atores, de modo a estabelecer comportamentos comuns e congruentes entre si. Essa condição, portanto, é fundamental para a articulação e a sinergia entre as áreas e para a concretização dos objetivos a partir de práticas conjuntas. Ainda, a coordenação do programa precisa estar conectada com as outras áreas envolvidas, impedindo que seja estabelecido um “vazio orgânico”, decorrente de um distanciamento do cotidiano do programa. Não é aconselhado, por sua vez, que esse vínculo se encerre em uma relação bilateral. Ele deve ser incrementado com outras relações, que sejam transpostas à multilateralidade, em prol de uma visão completa e holística do programa entre os atores, com menos interferências que sejam tendenciosas e segregacionais. Por conseguinte, essas relações são oportunas para que sejam discutidas melhorias para o programa, a partir de debates internos sobre as potencialidades e as fragilidades

percebidas em seu funcionamento. Assim, a construção de visões compartilhadas sobre o programa permite o estabelecimento de uma cultura de avaliação contínua e de responsabilização conjunta dos atores.

No mais, o programa precisa ser dotado de recursos suficientes para que ele seja materializável. É por meio dos recursos que o programa se torna tangível ao conjunto da organização, considerando não somente os aspectos econômicos, mas, também, os humanos, políticos, comunicacionais etc., necessários para as articulações. Além disso, é preciso que se mantenha a equação de custo-benefício que torne desejável a adesão das áreas ao programa, de modo que elas permaneçam implicadas, inclusive, disponibilizando seus próprios recursos, compartilhando-os. Isso contribui, ainda, para minimizar a disparidade entre as áreas, as quais devem dispor de recursos de maneira proporcional às suas necessidades, sem que haja pretensões de umas em detrimento de outras.

Por fim, os aspectos relacionais estão associados ao quanto as parcerias são imbuídas de sentido frente aos objetivos almejados. Nesse sentido, é preciso que o programa possua uma substância que provoque a parceria e a necessidade de trabalho em conjunto, ou seja, são os próprios conteúdos do programa que irão impulsionar as relações entre as áreas. Dada a necessidade de associação, é necessário que as estratégias do programa sejam compartilhadas pelos atores envolvidos, sendo reconhecidas como próprias de cada um. Ainda, o envolvimento das áreas deve ser generalizado e as influências, por sua vez, equilibradas, de modo que seja estendido a todos a possibilidade de contribuição com relação às definições. Ainda, é necessário que o domínio da unidade promotora seja rompido em prol de uma lógica multilateral, na qual as áreas conversem entre si. Para isso, é recomendado o estabelecimento de espaços de discussão direcionados para a promoção de consensos, que sejam pautados pelo diálogo e com capacidade de deliberação, tanto com relação aos objetivos, quanto ao funcionamento do programa. O uso desses espaços deve ser fomentado, estimulando a constante revisão e atualização do programa, bem como a confiança entre os atores, que passam a estar cada vez mais imbricados.

Tendo em vista tais recomendações, é importante reconhecer que cada iniciativa possui suas idiossincrasias e, portanto, não se espera que as variáveis sejam compatíveis em sua totalidade com o modelo ideal indicado por Kaleidos.red (2010).

Os apontamentos são apenas um direcionamento, com o intuito de provocar melhorias, sem a exigência de uma consonância perfeita.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme abordado ao longo deste trabalho, nas últimas décadas, a administração pública tem sido confrontada com demandas sociais cada vez mais complexas. Com isso, a fragmentação e a setorialização - características presentes na Burocracia Weberiana e da Nova Gestão Pública -, estão sendo substituídas, em certa medida, por modelos de gestão calcados em premissas holísticas, com o intuito de promover ações mais integradas a partir da colaboração. Nesse contexto, a intersetorialidade se apresenta como um dos arranjos passíveis de serem adotados para propiciar o trabalho em conjunto entre os setores em prol de respostas mais efetivas frente à realidade social e às necessidades dos cidadãos, sobretudo, considerando os cenários de pobreza e de vulnerabilidade social.

Tendo isso em vista, este trabalho se propôs a analisar como a intersetorialidade está sendo incorporada no programa Percursos Gerais: Trajetória para Autonomia, na medida em que ele possui tal pretensão intersetorial enquanto mecanismo para a integração de políticas públicas com o objetivo de enfrentamento das vulnerabilidades sociais nos municípios de menor IDH do estado de Minas Gerais.

Essa proposta, por sua vez, foi especialmente desafiadora, uma vez que o conceito de intersetorialidade não está consolidado na literatura (MARCONDES et. al., 2018), o que faz com que ele seja, muitas vezes, abordado de forma ampla e polissêmica. Nesse contexto, a temática ainda carece de maiores aprofundamentos, tão necessários para que os estudos sobre a intersetorialidade consigam avançar em caminhos mais concretos. Com isso, espera-se que este trabalho tenha conseguido, também, contribuir com a ampliação de tais discussões.

Ainda, considerando tal inconcretude, o modelo de análise escolhido foi imprescindível para o alcance dos resultados, pois ele tornou mais tangível os aspectos do programa que poderiam ser mobilizados para que fosse concebida uma avaliação acerca de suas características intersetoriais, auxiliando a transposição da teoria para a prática. Nesse sentido, o modelo adotado como referência foi o Kaleidos.red (2010), o qual apresenta a sistematização de 18 variáveis para a análise, distribuídas em três fatores: conformadores (objetivos e liderança), tangíveis (processos e recursos) e intangíveis (relação entre os atores). A partir disso, o modelo guiou a condução das entrevistas e a interpretação dos dados, permitindo um maior

adensamento das análises. Ademais, conforme destacado em capítulos anteriores, por mais que, originalmente, o modelo tenha sido construído para ser aplicado em estudos sobre a transversalidade, a sua base teórica está em consonância com as discussões intersetoriais, de modo que, muitas vezes, os termos são usados de maneira intercambiáveis, como sinônimos (MARCONDES et. al., 2018).

Outro modelo analítico utilizado de maneira secundária foi o de Grau (2016), o qual é específico para a intersectorialidade e contempla três variáveis: inclusividade (grau de integração ao longo do ciclo de políticas públicas), mancomunidade (grau compartilhamento dos recursos) e modificações organizacionais (grau de alteração nos processos e nas estruturas organizacionais em prol de uma maior integração). Tais variáveis foram comparadas, também, com o modelo Kaleidos.red (2010), a fim de reconhecer as similitudes e as diferenças e fornecer um suporte maior à análise.

Com isso, visando compreender em que medida o programa Percursos Gerais: Trajetória para a Autonomia pode ser considerado intersectorial, este trabalho apontou os meios analíticos para tal, escolhendo - em um campo vasto e amplo -, referências que estão em busca de uma maior consolidação sobre as estratégias de colaboração - como a intersectorialidade e a transversalidade -, e em como elas podem ser desenvolvidas, trazendo um enfoque maior sobre os aspectos práticos, no que se refere à operacionalização de tais estratégias.

Dessa forma, após a revisão bibliográfica, a análise do programa foi realizada com base nas informações coletadas nas entrevistas e nos materiais elaborados pela SEDESE, sendo possível inferir que o Percursos Gerais: Trajetória para Autonomia possui uma intersectorialidade frágil, de baixa intensidade, na medida em que ele é compatível com os parâmetros do modelo ideal em apenas duas variáveis, dentre às 18 elencadas. Nesse sentido, a intersectorialidade não conseguiu ser mobilizada pelo programa para a construção, de fato, de um trabalho integrado de múltiplas áreas em prol de um objetivo comum, compartilhado por todos e perseguido de maneira colaborativa. Conforme aponta o Entrevistado 5:

*(...) sendo ortodoxo aqui no critério do que eu considero intersectorial - então, pessoas agindo em prol de um objetivo comum e planejando, implementando, executando, monitorando, avaliando, corrigindo a rota, descontinuando projetos (...) colaborativamente - eu acho que ainda a gente não fez isso (...) (Entrevistado 5)*

Nesse sentido, é possível identificar a existência de lacunas com relação ao desenvolvimento da intersetorialidade desde a concepção do programa. Retomando um pouco as análises, uma das inconsistências percebidas se refere à ausência de um esforço teórico mais consistente direcionado para embasar a estruturação e orientar a condução do Percursos Gerais. A teoria e a prática não estão dissociadas; é importante ter um arcabouço teórico que traga maior coerência e concretude para as ações, além de tornarem os seus objetivos e os meios para alcançá-los mais claros. Tendo isso em vista, percebeu-se que o programa é compreendido como “etéreo” e “confuso”, carecendo de uma definição mais nítida acerca de suas premissas e de uma maior formalização. Isso, por sua vez, prejudica o compartilhamento dos objetivos, obscurecendo a necessidade do trabalho em conjunto e a importância das parcerias. Logo, a articulação fica enfraquecida, bem como o comprometimento dos atores com relação ao programa como um todo, e não apenas com os seus projetos individuais.

Percebe-se, então, que o programa ainda funciona em uma lógica setorial e fragmentada, em que as áreas atuam de maneira isolada, sem um planejamento conjunto ou uma integração das entregas. Com isso, os casos em que um mesmo beneficiário foi atendido por mais de um projeto são poucos, oriundos de esforços irrisórios e pontuais. Esse contexto fez com que alguns entrevistados tenham classificado o Percursos Gerais como um cesto ou um guarda-chuva de políticas públicas, que apenas reúne um conjunto de ações de áreas distintas, sem uma articulação entre elas. Ainda, a maioria dos projetos que compõem o Percursos Gerais já eram executados anteriormente, tendo sido incluídos no programa sem maiores alterações. Nesse sentido, a principal adaptação foi apenas o direcionamento das ações para os municípios contemplados pelo programa - ou, pelo menos, para uma parte deles.

Essa fragmentação está intimamente relacionada com a ausência de uma governança estruturada, a qual é apontada como uma das principais fragilidades do programa com relação à intersetorialidade. Com isso, não existe a instituição de um espaço destinado especificamente para reunir os atores envolvidos para a discussão conjunta acerca dos rumos do programa como um todo. Atualmente, os encontros são voltados apenas para o repasse de informação acerca do desenvolvimento das atividades de cada um dos projetos, sem uma construção coletiva. Além disso, os participantes são, em sua maioria, os representantes mais técnicos, de modo que a

gestão do programa acaba ficando um pouco distante dos níveis mais estratégicos de cada área. Ainda, existe um contato - e uma influência - muito maior com os projetos que estão sob a direção da SEDESE do que com os de outras secretarias. Mesmo dentro da SEDESE, existe uma diferença com relação à atenção recebida por cada um deles, o que foi apontado por um dos entrevistados como a existência dentro do programa de uma “priorização seletiva” ante aos projetos.

Assim, de maneira geral, os entrevistados indicaram que o Percursos Gerais precisa fortalecer as parcerias com os órgãos externos à SEDESE - seja com os que já estão inseridos no programa, seja com as outras áreas que também poderiam ser incluídas -, bem como conduzir com maior isonomia as tratativas perante os projetos. Parte desses problemas, por sua vez, estariam conectados com a insuficiência das capacidades de articulação política. Isso estaria impactando, também, a aproximação com os municípios, que, muitas vezes, não compreendem, de fato, o programa, o que prejudica o engajamento desses entes.

Ademais, existe um entendimento de que o programa precisa de maiores investimentos, tanto econômicos, quanto de outras ordens (humanos, comunicacionais etc), para chegar ao nível do que se espera de um programa estratégico. Isso também está intimamente relacionado com uma debilidade ante aos recursos políticos do programa. Dessa forma, o programa possui uma prioridade questionável, sobretudo, tendo em vista a distância entre a gestão do programa e o gabinete da SEDESE e, também, os outros aspectos relatados até então.

Mediante ao abordado, percebe-se que o Percursos Gerais ainda não atingiu todo o seu potencial sob a perspectiva intersetorial. Sendo assim, é interessante evidenciar, ainda que de modo resumido, o que se espera de um programa intersetorial. Primeiramente, o desenvolvimento da intersetorialidade requer, de antemão, que as áreas saibam o que é realizado por cada uma delas, na medida em que é preciso reconhecer as similitudes e as complementaridades que irão embasar as parcerias e a soma de esforços. De maneira igualmente importante, é necessário estabelecer com clareza os objetivos comuns que irão motivar e guiar tais parcerias e, de preferência, conjuntamente, em espaços de discussão coletivos. A informação é outro ponto crucial, na medida em que ela guia as deliberações. Com isso, ela deve perpassar sem barreiras entre as áreas, englobando todos os atores envolvidos, para que eles estejam igualmente situados perante os cenários. Ainda, é imprescindível que o diálogo e a confiança sejam elementos constitutivos das

relações, para que exista uma compreensão compartilhada de que todos são integrantes de um mesmo time, dispostos a colaborar e a trocar visões. Para tal, é preciso que as estruturas hierárquicas sejam mais flexíveis e permeáveis, de modo que os comandos sejam justificados pelos valores que agregam à iniciativa.

É válido ressaltar, porém, que as estratégias de colaboração - como a intersetorialidade e a transversalidade -, são complexas de serem implementadas, pois exigem novos comportamentos, com habilidades relacionais e deliberativas que não são comuns à Administração Tradicional, conforme aponta Brugué (2010). Então, esse processo demanda tempo para ser aperfeiçoado e consolidado, e, nesse sentido, espera-se que este trabalho tenha conseguido fornecer um vislumbre sobre as melhorias que podem ser realizadas em prol da intersetorialidade.

Por outro lado, é importante destacar que existiram outras limitações contextuais que podem ter prejudicado o desenvolvimento da intersetorialidade no Percursos Gerais para além das dificuldades inerentes à mudança de um paradigma gerencial. Em primeiro lugar, o programa surgiu em 2019, junto com uma reforma administrativa que culminou em uma redução drástica do número de secretarias e na agregação de várias pastas em uma mesma estrutura. Nesse sentido, a SEDESE se tornou uma “supersecretaria”, tendo que lidar com a chegada de diversas temáticas, totalizando sete áreas distintas em seu escopo. Essa transformação, então, trouxe o desafio de trazer uma unicidade para a SEDESE, mesmo diante de tanta multiplicidade. Nesse cenário, alguns entrevistados apontaram que o Percursos Gerais acabou se tornando - mesmo que de maneira não intencional -, uma tentativa da secretaria de promover uma sensação de pertencimento, por meio de um programa comum entre as áreas. Dessa forma, surgiu uma confusão sobre “o que deveria ser integrado” e “por que deveria ser integrado”, uma vez que a intersetorialidade passou a ser motivada por uma questão interna, organizacional, e não pela política pública em si, o que pode ter feito, então, com que o programa perdesse de vista as necessidades de integração com relação ao problema social que se pretendia enfrentar. Assim, conforme aponta o Entrevistado 5:

*O foco do beneficiário, da beneficiária, ele se perde, você tira o foco da ponta, você tira o foco da mudança, você tira o foco da transformação almejada. Responder o que é a autonomia pouco importa, o que importa, na verdade, é você ter a SEDESE junta, no mesmo lugar. Inclusive, você tem dificuldade de atrair parceiros de fora, porque você está resolvendo um problema dentro de casa, porque você não está pensando no conceito que te orienta para atrair,*

*de fato, parceiros que são pertinentes à resolução de uma questão de pobreza e vulnerabilidade, né, de promoção de autonomia. Você está focado em organizar sua casa. (Entrevistado 5)*

Nesse contexto, deu-se um enfoque maior para dentro da SEDESE, o que limitou uma visão mais ampla sobre as outras áreas que são pertinentes à mudança almejada. Outro aspecto oriundo dessa situação é a inclusão de projetos dentro do programa sem uma avaliação mais aprofundada no que tange à conformidade com as demandas locais, apenas para tentar integrar as áreas da SEDESE. Sobre isso, por mais que a maioria dos projetos estivesse sob um mesmo comando, essa influência não se converteu em modificações para tentar torná-los mais adequados ou integrados entre si, nem em um maior alinhamento dos setores. Isso demonstra que a dificuldade da intersectorialidade não se encontra somente entre órgãos; dentro de um mesmo órgão existem barreiras setoriais que também precisam ser rompidas.

Ademais, outro impacto externo que interferiu no andamento do programa - e do mundo como um todo -, diz respeito à conjuntura emergencial instaurada pela pandemia do Covid-19. É inegável que os efeitos pandêmicos - isolamento social, crise sanitária, crise econômica etc -, causaram um cenário de incerteza, o que exigiu diversas modificações ao longo do programa, como a suspensão temporária, o replanejamento, a adequação dos formatos - que antes seriam presenciais para virtuais -, bem como a repriorização das atividades. Além disso, tal contexto intensificou ainda mais a situação de pobreza e de vulnerabilidade social a ser enfrentada pelo programa.

De toda forma, apesar das dificuldades, é preciso considerar que é exigido cada vez mais da administração pública uma mudança de postura frente à complexidade dos cenários sociais, sendo demandado com maior ênfase capacidades que sejam mais relacionais e deliberativas. Assim, é preciso que os esforços em prol da intersectorialidade se mantenham mesmo em face às dificuldades de transposição de tais premissas para a prática, dado que os seus benefícios se fazem necessários nos contextos atuais. A intersectorialidade deve ser encarada, então, como uma abordagem que possibilita o manejo com relação aos problemas complexos atuais de maneira mais eficaz, de modo que o seu potencial justifica os investimentos necessários em mecanismos que propiciem o seu aprimoramento e a sua consolidação, apesar das dificuldades impostas. A intersectorialidade, portanto, não é supérflua, mas, sim, um elemento fundamental para a administração pública.

As dificuldades, portanto, não podem ser convertidas em inércia, conforme indicado pelo Entrevistado 2:

*(...) todos nós sabemos os elementos que precisam acontecer, que precisam coexistir, para que a intersetorialidade aconteça. Mas nem todos nós estamos dispostos a colocar esses elementos, em sacrificar, dando prioridade para esses elementos para que o projeto intersetorial aconteça. (...) Então, isso se torna um grande gargalo. (Entrevistado 2)*

Por fim, é importante ressaltar, também, as limitações deste trabalho. Além dos riscos da escolha de um modelo de análise, que, ao trazer um recorte, já impõe limitações por si só, as entrevistas são outro ponto de atenção para o que foi discutido até então. Conforme apontado anteriormente, os entrevistados são, em sua maioria, os representantes técnicos dos projetos, de modo que este trabalho não consegue capturar as perspectivas dos níveis mais estratégicos das áreas, o que traz restrições às análises, sobretudo, com relação aos aspectos políticos. Sendo assim, recomenda-se que sejam realizados outros estudos que consigam contemplar tais perspectivas. Ainda, é indicado, também, que seja realizada uma pesquisa comparando como a intersetorialidade foi incorporada nos últimos três programas de combate à pobreza e às vulnerabilidades desenvolvidos pelo estado de Minas Gerais, sendo eles o Travessia, o Novos Encontros e o Percursos Gerais. Essa análise seria interessante para perceber em que medida a intersetorialidade tem avançado - ou não -, ao longo dos anos e dos governos. Esse movimento serviria, também, para consolidar os aprendizados, evitando que sejam repetidos erros históricos, ainda mais com relação à superação de problemas tão arraigados no contexto social mineiro e brasileiro. Assim, as considerações finais deste trabalho não pretendem encerrar a discussão, pois muito ainda se tem para avançar sobre a temática.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. O impacto do modelo gerencial na administração pública: Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Brasília: ENAP, 1997.
- AKERMAN M., FRANCO DE SÁ R., MOYSES S., REZENDE R., ROCHA D.. Intersectoriality? IntersectorialitieS!. Cien Saude Colet, v.19, n.11, p.4291-4300, 2014.
- BEHN, R. 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.
- BENEDICTO, G. C.; PEREIRA, J. R.; RIBEIRO, L. M. de P. As reformas da administração pública brasileira: uma contextualização do seu cenário, dos entraves e das novas perspectivas. In: Encontro da ANPAD, XXXVII, 2013, Rio de Janeiro, Anais eletrônicos... Rio de Janeiro: ANPAD, 2013, p.1-15. Disponível em: <<http://200.144.182.143/escolausp/wp-content/uploads/2015/05/Reformas-administra%C3%A7%C3%A3o-p%C3%BAblica-ANPAD-2013.pdf>> Acesso em: 02 jul. 2021
- BIANCHI C.; NASI G.; RIVENBARK W. C. Implementing collaborative governance: models, experiences, and challenges, Public Management Review, v. 23, n. 11, p. 1581-1589, 2021
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter (Orgs). Reforma do Estado e administração pública gerencial. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.
- BRONZO, C. Intersetorialidade, autonomia e território em programas municipais de enfrentamento da pobreza: experiências de Belo Horizonte e São Paulo. Planejamento e Políticas Públicas, v. 35, p. 119-160, 2010.
- BRONZO, C. 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, C. Sistema de Proteção Social Integral com Foco em Direitos e suas Implicações para a Integração entre Benefícios e Serviços na Proteção Social não contributiva no Brasil: Uma Reflexão Exploratória In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate: Intersetorialidade nas políticas sociais: perspectivas a partir do Programa Bolsa Família. Brasília: MDS, 2016. n. 26, p. 103-126.
- BRUGUÉ, Q. Una administración que habla es una administración que piensa: de la gestión pública a la administración deliberativa. Barcelona, 2010.

BRUGUÉ, Q; GOMÁ, R. Nuevas formas de gobernar: límites e oportunidades. In FLEURY, S; SUBIRATS, J; BLANCO, I. (orgs.) *Respuestas Locales a Inseguridades Locales*. Barcelona: Fundación CIDOB, 2007.

BRUGUÉ, Q; CANAL, R; PAYA, P. ¿Inteligencia administrativa para abordar “problemas malditos”? El caso de las comisiones interdepartamentales. *Gestión y política pública*: : Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, vol. 24, núm. 1, 2015.

CAMPELO, G. S. B. Administração pública no Brasil: ciclos entre patrimonialismo, burocracia e gerencialismo, uma simbiose de modelos. *Ciência e Trópico*, Recife, v.22, n. 2, p.297-324. 2010

CARDOSO JR., J. C. Das razões e vantagens do PPA como aliado estratégico para o processo de gobernar em sociedades democráticas complexas. In: CARDOSO JR., José Celso. *Planejamento Brasil século XXI: inovação institucional e refundação administrativa: elementos para o pensar e o agir*. Brasília: IPEA, 2015.

CARNEIRO, Ricardo; MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. *Gestão pública no século XXI: as reformas pendentes*. Brasília: IPEA, 2011.

CAVALCANTE, P. *Gestão pública contemporânea: do movimento gerencialista ao pós-NPM*. Brasília: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2319).

CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. S., *Boundary-Crossing Strategies: Managing Macro Policies in a Federal Government*. *Rev. adm. contemp.* 25 (05) , 2021 Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1982-7849rac2021200012.en>>. Acesso em: 21 jun. 2021.

CORBETT, Thomas; NOYES, Jennifer L. *Human Services Systems integration: A Conceptual Framework*, Documento de Trabajo, n. 1333-08, University of Wisconsin-Madison, Institute for Research on Poverty, 2008.

GOMÁ, 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

GOMES, E. G. M. *Gestão por resultados e eficiência na administração pública: uma análise à luz da experiência de Minas Gerais*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2009.

GRAU, N.C. *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.

GRAU, N. C. *A intersectorialidade nas novas políticas sociais: uma abordagem analítico-conceitual*. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. *Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate: Intersectorialidade nas políticas sociais: perspectivas a partir do Programa Bolsa Família*. Brasília: MDS, 2016. n. 26, p. 35-66.

HORWATH, Jan; MORRISON, Tony. Collaboration, integration and change in children's services: critical issues and key ingredients. *Child Abuse & Neglect*, v. 31, n.1, pp. 55-69, 2007.

INOJOSA, R. M. Intersetorialidade e a configuração de um novo paradigma organizacional. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, RJ, v. 32, n. 2, p. 35-48, 1998.

INOJOSA, R. M. Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersectorialidade. *Cadernos Fundação do Desenvolvimento Administrativo - FUNDAP* n. 22, 2001, p. 102-110.

JUNQUEIRA, L. A. P. Descentralização e intersectorialidade: a construção de um modelo de gestão municipal. *Revista de Administração Pública - RAP*, v. 32, n. 2, p.11-22, mar./abr. 1998.

JUNQUEIRA, L. A. P. Intersetorialidade, transectorialidade e redes sociais na saúde. *Revista de Administração Pública - RAP*, v. 34, n. 6, p.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.

KEAST, R.; BROWN, K.; MANDEL, M. P. Encontrando a combinação certa: decifrando significados e estratégias de integração. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 63, n. 3, p.313-341, jul/set 2012.

KETTL, 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

NASCIMENTO, M.; SILVA, H. T. Reformas administrativas do Estado: o caso da reestruturação promovida na Secretaria de Desenvolvimento Social de Minas Gerais. *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília, v. 71 n. 3, p. 264-283, Dez. 2020. DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v71.i0.4348>

NASCIMENTO, M. F. A promoção do desenvolvimento local e as políticas públicas de redução da vulnerabilidade social: uma análise das intervenções na temática do desenvolvimento social do Estado de Minas Gerais na última década. *Dissertação (Mestrado em Administração Pública)*. FJP, Escola de Governo Paulo Neves de Carvalho, Belo Horizonte, 2021.

MALISKA, M. A. Max Weber e o Estado racional moderno. *Revista Eletrônica do CEJUR*, v. 1, n. 1. 2006.

MARCONDES, M.; SANDIM, T.; DINIZ, A. P. Transversalidade e intersectorialidade: mapeamento do debate conceitual no cenário brasileiro. *Administração Pública e Gestão Social*. Viçosa, v. 10, n. 1, p. 22 -33, jan./mar. 2018.

MERTON, Robert. *Estrutura burocrática e Personalidade*. In: CAMPOS, Edmundo (org.). *Sociologia da burocracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social - SEDESE. Organograma. Disponível em: <<https://social.mg.gov.br/a-sedese/organograma>> Acessado em: 20 de setembro de 2022

MINAS GERAIS. Lei nº 23.203, de 27 de dezembro de 2018. Institui o Plano Estadual de Enfrentamento da Pobreza no Campo. Minas Gerais Diário do Executivo. Belo Horizonte, MG, 28/12/2018 Pág. 1 Col. 1

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG. Plano mineiro de desenvolvimento integrado 2019-2030. Belo Horizonte: SEPLAG, 2019a.

MINAS GERAIS. Lei nº 23.304, de 30 de maio de 2019b. Estabelece a estrutura orgânica do Poder Executivo do Estado e dá outras providências. Minas Gerais Diário do Executivo. Belo Horizonte, MG, 31/05/2019 Pág. 3 Col. 1

MINAS GERAIS. Decreto nº 47.761, de 30 de maio de 2019c. Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social. Minas Gerais Diário do Executivo. Belo Horizonte, MG, 21/11/2019 Pág. 4 Col. 2

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social - SEDESE. Documento Interno - Slides de apresentação do programa Percursos Gerais 1. 2019d.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social - SEDESE. Nota Técnica nº 20190812SEDESE1 - Planejamento do Mapa Falado na Regional de Teófilo Otoní, 2019e

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social - SEDESE. Documento Interno - Slides sobre as atividades iniciais do programa Percursos Gerais. 2020a.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social - SEDESE. Documento Interno - Slides de apresentação do programa Percursos Gerais 2. 2020b.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social - SEDESE. Documento Interno - Proposta da Governança Central do programa Percursos Gerais 1. 2020c.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social - SEDESE. Documento Interno - Proposta da Governança Central do programa Percursos Gerais 2. 2020d.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social - SEDESE. Documento Interno - Slides de apresentação da Governança Central do programa Percursos Gerais. 2020e.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social - SEDESE. Documento Interno - Matriz de Responsabilidades da Governança Central do programa Percursos Gerais. 2020f.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social - SEDESE. Documento Interno - Cartilha Oficial do Programa Percursos Gerais - Versão Atualizada. 2021a.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social - SEDESE. Documento Interno - Caderno Regional de Teófilo Otoni - Programa Percursos Gerais: Trajetória para Autonomia. 2021b.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social - SEDESE. Documento Interno - Cartilha da Governança Regional do programa Percursos Gerais - Versão Atualizada. 2022.

MINTZBERG, Henry. Criando organizações eficazes. Estruturas em cinco configurações. São Paulo: Atlas, 2011.

PETERS, B. Guy . What is so wicked about wicked problems? A conceptual analysis and a research program. *Policy and Society*, v. 36, n. 3, p.385–396, 2017, DOI: <https://doi.org/10.1080/14494035.2017.1361633>

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. Public Management Reform: a comparative analysis- new public management, governance, and the Neo-Weberian state. UK: Oxford University Press, 2011

RODRIGUES, Miguel Ângelo Vilela. Mecanismos de governação: estratégias alternativas de coordenação nos governos locais em Portugal. 2009. 251 f. Tese (Doutorado) - Universidade do Minho. Escola de Economia e Gestão, Braga, 2009.

SANDFORT, Jodi; MILWARD, H. Brinton. Colaborative Service Provision in the Public Sector. In: CROPPER, Steve et al. (Eds.). *The Oxford Handbook of Inter-organizational Relations*. Oxford: Oxford University Press, 2008.

SANDIM, T. L. A nova configuração do programa travessia: a intersectorialidade tem se fortalecido? 2012. 200 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo). Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2012

SOBRAL, F.; FURTADO, L. A liderança pós-heroica: tendências atuais e desafios para o ensino de liderança. *Revista de Administração de Empresas - RAE*, São Paulo, v. 59, n. 3, p. 209- 214, maio-jun. 2019. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/s0034-759020190306>

VEIGA, L. da; BRONZO, C. Estratégias intersetoriais de gestão municipal de serviços de proteção social: a experiência de Belo Horizonte. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 48, n. 3, p. 595-620, maio-jun. 2014.

WINKWORTH, Gail; WHITE, Michael. Australia's Children 'Safe and Well'? Collaborating with Purpose across Commonwealth Family Relationship and State Child Protection Systems, *Australian Journal of Public Administration*, v. 70, n.1, pp. 1-14, 2011.



## ANEXO B –

## MUNICÍPIOS ATENDIDOS PELO PROGRAMA PERCURSOS GERAIS

<b>Regional Sedese</b>	<b>Município</b>
Teófilo Otoni	Água Boa
Teófilo Otoni	Ataléia
Teófilo Otoni	Bertópolis
Teófilo Otoni	Caraí
Teófilo Otoni	Catuji
Teófilo Otoni	Crisólita
Teófilo Otoni	Frei Gaspar
Teófilo Otoni	Fronteira dos Vales
Teófilo Otoni	Itaipé
Teófilo Otoni	Ladainha
Teófilo Otoni	Novo Cruzeiro
Teófilo Otoni	Novo Oriente de Minas
Teófilo Otoni	Ouro Verde de Minas
Teófilo Otoni	Padre Paraíso
Teófilo Otoni	Santa Helena de Minas
Teófilo Otoni	Setubinha
Salinas	Cachoeira de Pajeú
Salinas	Curral de Dentro
Salinas	Fruta de Leite
Salinas	Josenópolis
Salinas	Montezuma
Salinas	Ninheira
Salinas	Padre Carvalho
Salinas	Rubelita
Salinas	Santa Cruz de Salinas
Diamantina	Alvorada de Minas
Diamantina	Angelândia
Diamantina	Aricanduva
Diamantina	Coluna
Diamantina	Frei Lagonegro
Diamantina	Materlândia
Diamantina	Presidente Kubitschek

Diamantina	Rio Vermelho
Diamantina	Santo Antônio do Itambé
Diamantina	Serra Azul de Minas
Montes Claros	Bonito de Minas
Montes Claros	Cristália
Montes Claros	Ibiracatu
Montes Claros	Juvenília
Montes Claros	Miravânia
Montes Claros	Pai Pedro
Montes Claros	Pintópolis
Montes Claros	Santo Antônio do Retiro
Montes Claros	São João da Ponte
Montes Claros	São João das Missões
Montes Claros	Varzelândia
Montes Claros	Verdelândia
Almenara	Bandeira
Almenara	Felisburgo
Almenara	Joaíma
Almenara	Mata Verde
Almenara	Monte Formoso
Almenara	Palmópolis
Almenara	Santo Antônio do Jacinto
Araçuaí	Chapada do Norte
Araçuaí	Comercinho
Araçuaí	Ponto dos Volantes
Governador Valadares	Alvarenga
Governador Valadares	Nacip Raydan
Governador Valadares	Nova Belém
Governador Valadares	São José da Safira
Governador Valadares	São José do Jacuri
Governador Valadares	São Sebastião do Maranhão
Governador Valadares	Senhora do Porto
Timóteo	Imbé de Minas
Muriaé	Araponga
Muriaé	Fervedouro

Muriaé	Orizânia
Muriaé	Pedra Bonita
Muriaé	Sericita
São João Del Rei	Cipotânea
Metropolitana	Morro do Pilar
Curvelo	Congonhas do Norte

Fonte: Elaboração própria com base nas informações fornecidas pela DPE

## ANEXO C –

## DESCRIÇÃO DOS PROJETOS DO PROGRAMA PERCURSOS GERAIS

Projeto	Descrição	Objetivo	Público-Alvo	Produtos	Resultados Esperados
Aproximação SUAS	Contribuir para o aumento do acesso à renda, fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários e exercício da cidadania das famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade e risco social, através da oferta qualificada de serviços e benefícios socioassistenciais e do aprimoramento da gestão municipal da Política de Assistência Social.	Apoiar tecnicamente e financeiramente os municípios para a implementação e fortalecimento da rede de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais .	Famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade e risco social.	1. Plano de Projeto do Aproximação SUAS; 2. Repasse de recurso financeiro, 3. Capacitar e apoiar tecnicamente a equipe da Assistência Social	- Rede socioassistencial municipal estruturada e fortalecida; - Trabalhadores municipais do SUAS capacitados para atuação qualificada; - Famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade e risco social efetivamente acompanhados pela rede socioassistencial municipal.
Começa o Jogo	Serão desenvolvidos planos de ação adaptados às necessidades de cada município, que serão monitoramentos bimestralmente pela Subsecretaria de Esportes. Nestes planos de ação constarão atividades para potencializar a política pública de esportes no município, incluindo atuação e maior atuação dos Conselhos Municipais de Esportes, orientações para aumento da pontuação dos municípios no ICMS Esportivo (que resulta em maior repasse financeiro ao município) e a identificação de oportunidades de captação de recursos pelo município.	Assessorar tecnicamente os municípios, promovendo a sua inclusão e/ou potencialização como beneficiários das políticas públicas ofertadas pela Subsecretaria de Esportes	Município.	1. Pactuar e monitorar plano de ação com as prefeituras municipais; 2. Realizar avaliação anual das ações esportivas realizadas pelas prefeituras municipais	- Aumento do número de municípios beneficiários das políticas públicas ofertadas pela Subsecretaria de Esportes e, conseqüentemente, aumento da oferta de ações esportivas para a população local. - Intensificação dos benefícios para aqueles municípios que já são contemplados pelas políticas públicas ofertadas pela Subsecretaria de Esportes e, conseqüentemente, aumento da oferta de ações esportivas para a população local.
Geração Esporte	A ação consiste em proporcionar o acesso de crianças e adolescentes, de 6 a 17 anos, às atividades físicas, esporte e lazer, com foco educacional, no contra turno escolar. Os municípios beneficiados terão como entrega a implantação do núcleo esportivo (recursos financeiros e materiais), com capacidade de atendimento de 80 a 100 educandos.	Educar pelo esporte, promovendo a cultura esportiva, da atividade física e do lazer contribuindo com o desenvolvimento integral dos educandos em situação de vulnerabilidade social.	Crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social	1. Implantar o núcleo de atendimento com práticas esportivas e de lazer para crianças e adolescentes	- Adoção de um estilo de vida ativo pelos beneficiários; - Diminuição da exposição aos riscos sociais (drogas, prostituição, gravidez precoce, etc.); - Melhoria da qualidade de vida (auto-estima, convívio e integração social).
Incentivo ao Esporte	Fomento aos municípios para realização de programa/projeto voltados para os públicos prioritários (criança e adolescente, mulher em situação de violência, idoso, agricultor familiar e povos e comunidades tradicionais) com base nas políticas de esportes a partir dos editais da Lei de Incentivo.	Fomentar aos municípios para a realização de programas/projetos voltados para o esporte e lazer, com foco nos públicos prioritários do Programa Percursos Gerais.	Município	1. Publicação Edital para realização de programa/projeto voltados para os públicos prioritários (criança e adolescente, mulher em situação de violência, idoso, agricultor familiar e povos e	- Aumento do número de municípios beneficiários das políticas públicas ofertadas pela Subsecretaria de Esportes e, conseqüentemente, aumento da oferta de ações esportivas para a população local; - Intensificação dos benefícios para aqueles municípios que já são

				comunidades tradicionais)	contemplados pelas políticas públicas ofertadas pela Subsecretaria de Esportes e, conseqüentemente, aumento da oferta de ações esportivas para a população local;
Melhor Geração	Ofertar opções de atividade física, preferencialmente, para idosos (60 anos ou mais) em regiões de vulnerabilidade social com o objetivo de proporcionar melhora na qualidade de vida e na saúde, além de proporcionar momentos de socialização ao público alvo. Cada núcleo implantado visa o atendimento de até 100 idosos, de ambos os sexos e com idade igual ou superior a 60 anos.	Aprimorar as condições para que os cidadãos idosos evoluam de uma situação de vulnerabilidade para autonomia social através de ações esportivas, priorizando a concepção e a execução de políticas de inclusão aplicadas às regiões de maior vulnerabilidade social, racionalizando o uso de recursos e focando esforços em esportes inclusivos.	Idosos em situação de vulnerabilidade social	1. Implantar o núcleo de atendimento com práticas esportivas e de lazer para pessoas idosas	- Combate ao sedentarismo em idosos; - Aumento da prática de atividade física em idosos; - Melhora da qualidade de vida; - Aumento da socialização entre o público idoso.
Moradas Gerais	Capacitações/cursos e orientações técnicas mediante atendimentos por regionais e/ou individualizados e disponibilização de documentos e leis, para apoiar e fortalecer a capacidade técnica e gestora dos municípios no tocante à promoção da política habitacional local com vistas à elaboração de Planos Locais de Habitação. Atendimento a demandas locais específicas. Apoiar e assessorar os municípios na captação de recursos para promoção da política habitacional (recursos do Governo Federal, recursos a serem captados em parcerias com órgãos cujas ações perpassam a política habitacional, dentre outras fontes de recursos).	Tornar as cidades mais inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis; fomentar a melhoria das condições de habitação das famílias em situação de vulnerabilidade social, estruturando a política habitacional local.	Municípios mineiros com maior número de famílias em situação de vulnerabilidade em termos habitacionais cadastradas no CadÚnico.	1. Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS)	- Municípios capacitados para o fortalecimento da política de Habitação local; - Municípios orientados para captação de recursos para política de habitação local.
Acesso à Água	Perfuração, Equipagem e fornecimento de Clorador em Poços Artesianos em comunidades rurais da área do IDENE a fim de promover a universalização do acesso à água para consumo humano e para a produção agropecuária.	Promover a universalização do acesso à água para consumo humano e para a produção agropecuária.	Comunidades rurais da área de abrangência do IDENE	1. Realizar Perfuração, Equipagem e fornecimento de Clorador em Poços Artesianos	- Fornecimento de água para consumo humano e para a produção agropecuária.
Fiscalização Preventiva	Capacitar gestores municipais para realização de eventos com as temáticas ambientais visando	Aprimorar a visão dos gestores municipais para	Atores das instituições públicas e	1. Oficina de capacitação de gestores	- Redução de incidência de irregularidade nas ações de fiscalização

	o desenvolvimento sustentável das atividades regionais e orientar os produtores rurais sobre melhores práticas de manejo e conservação ambiental.	orientação dos agricultores que desejam empreender a fim de reduzir a incidência das irregularidades ambientais nas atividades rurais preponderantes.	agricultores familiares dos municípios contemplados pelo Percursos Gerais.	municipais; 2. Oficina de capacitação de agricultores familiares	ambiental; - Apropriação do conhecimento pelos do poder público municipal que lidam com essa temática
CREAD em Movimento	Versa sobre contribuir para a redução das vulnerabilidades associadas ao uso/abuso de álcool, tabaco e outras drogas, a partir de diferentes estratégias de sensibilização e reflexão no campo da prevenção, visando a redução dos fatores de risco e o aumento e/ou fortalecimento dos fatores de proteção junto às crianças, adolescentes e jovens, especialmente, por meio da oferta de capacitações e assessoramento das redes municipais.	Induzir os municípios a desenvolverem estratégias intersetoriais, por meio de capacitação, transferência de conhecimento e assessoramento às Redes Locais de Atenção e Assistência às pessoas que usam/abusam do uso de álcool, tabaco e outras drogas, bem como seus familiares, visando a estruturação de políticas públicas municipais.	Profissionais que atuam nas Redes Locais de Atenção e Assistência (saúde, educação, assistência social, segurança e outros).	1. Elaborar Diagnósticos Socioterritoriais e de Vulnerabilidades; 2. Capacitar Equipes técnicas das Redes Locais; 3. Produzir Nota Técnica com diretrizes para elaboração dos Planos Municipais Intersetoriais de Políticas sobre Álcool/ Tabaco e outras Drogas; 4. Produzir Nota Técnica com descrição e fluxos de serviços	- Profissionais das Redes Locais de Atenção e Assistência capacitados e qualificados; - Políticas Públicas estruturadas no campo da prevenção ao uso/abuso de álcool, tabaco e outras drogas.
Raízes de Minas	Integrar as diversas políticas voltadas para apoiar o desenvolvimento da agricultura familiar e comunidades tradicionais em situação de vulnerabilidade social, por meio da articulação entre as diferentes áreas do governo. O projeto tem como objetivo o aprimoramento das áreas de produção, fomento aos bancos de sementes crioulas, oficinas de qualificação sobre o acesso aos mercados institucionais, elaboração de projetos para recuperação de áreas degradadas e alteradas e suporte na recuperação ambiental.	Garantir que os(as) agricultores(as) familiares e comunidades tradicionais acessem, de maneira articulada, um conjunto de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento da produção agrícola familiar de modo sustentável, além de auxiliar no processo de escoamento da produção para os mercados institucionais e demais.	Agricultores(as) familiares em situação de vulnerabilidade social e povos e comunidades tradicionais	1. Distribuição de Kit Irrigação; 2. Distribuição de Kit Produtivo; 3. Oficinas sobre a Adesão ao SISAN 4. Fomento aos bancos de sementes crioulas. 5. Áreas degradadas e alteradas em recuperação ambiental 6. Oficina sobre os acessos aos mercados institucionais (PAA e PNAE)	- Fortalecimento da agricultura familiar nos municípios atendidos; - Agricultores familiares com áreas de produção aprimoradas; - Uso sustentável das áreas de preservação permanente e áreas de reserva legal recuperadas nos imóveis rurais; - Agricultores familiares qualificados sobre o plantio e manutenção das áreas; - Estabelecimento da rede de fomento aos bancos de sementes crioulas; - Agricultores familiares qualificados quanto ao acesso dos mercados institucionais e demais possibilidades de escoamento da produção.
Selo Prevenção Minas	O Selo Prevenção Minas - Em Curso visa capacitar e qualificar a atuação dos municípios mineiros em pautas concernentes à prevenção à criminalidade através de atividades de formação direcionadas às instituições	Desenvolver atividades de formação em prevenção à criminalidade com foco em violência contra a mulher e articulação de	Município, atores das instituições públicas dos municípios contemplados pelo	1. Formação em Segurança Cidadã e Prevenção à Criminalidade com foco em violência contra a mulher e articulação em rede	- Maior capacidade técnica das instituições públicas municipais para atuar na prevenção à criminalidade; Fortalecimento da responsabilidade e do compromisso coletivo com a prevenção à

	públicas presentes nos municípios.	rede para os municípios, contribuindo assim para a execução de ações de prevenção à criminalidade mais qualificadas.	Percurso Gerais.		criminalidade no município; - Fomento à execução de ações de prevenção à criminalidade de acordo com a realidade local.
Carteira do Artesão	Facilitação do acesso e emissão da Carteira Nacional do Artesão, por meio de cadastramento do artesão no Sistema de Informações Cadastrais do Artesanato Brasileiro (SICAB).	Apoiar ações voltadas para o segmento do artesanato em Minas Gerais, visando buscar novos caminhos para os artesãos conquistarem sua autonomia e o entendimento de sua arte como um negócio sustentável, elevando o nível cultural, profissional, social e econômico da atividade no município alvo.	Artesãos não cadastrados no Sistema de Informações Cadastrais do Artesanato Brasileiro (SICAB)	1. Emissão da Carteira Nacional do Artesão; 2. Capacitação de pontos focais	- Promoção de acesso à mercados para o artesão mineiro, como forma de contribuir para que às atividades ligadas ao segmento tenham relevância econômica; - Melhoria do ambiente de negócios para o desenvolvimento regional do setor da produção artesanal; - Fortalecer a identidade cultural e valorização de cultura popular dos territórios através do incentivo à atividade artesã.
Trajeto Renda	O projeto propõe assessoramento para produção em grupos com a inserção nas dinâmicas regionais de comercialização, assessoramento para captação de recursos e autonomia financeira, e dinâmicas de orientação e formação profissional que incentive o trabalho e a geração de renda	Induzir a trajetória para autonomia dos indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade social por meio do fomento à produção em grupos autogestionários e autossustentáveis para a geração de trabalho e renda.	Famílias vulneráveis inscritas no CadÚnico com renda familiar per capita de até meio salário mínimo dos 73 municípios de menor IDH-M do Estado de Minas Gerais.	1. Estruturar, mobilizar e divulgar a ação localmente nos municípios; 2. Formação e orientação profissional; 3. Assessoramento para produção e acompanhamento das atividades produtivas; 4. Inserção nas dinâmicas de comercialização local e regional; 5. Avaliação dos resultados e desenvolvimento dos negócios fomentados.	- Ampliação da capacidade de escoamento da produção e comercialização dos empreendimentos; - Melhoria da organização e estrutura dos processos produtivos das famílias atendidas; - Desenvolvimento das cadeias produtivas fomentadas.

Fonte: Elaboração própria com base nos Formulários de Gestão dos projetos

## **APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA (PRINCIPAL)**

### **Perguntas sobre a dimensão dos objetivos:**

- Quais são os objetivos do Percursos Gerais?
- Como você avalia a sua capacidade de interferir na definição desses objetivos?  
Existe abertura para tal?
- Como aconteceu a parceria com o Percursos Gerais?
- Como a sua área ou o seu projeto contribui para o alcance dos objetivos do Percursos Gerais?
- Os objetivos do seu projeto são compatíveis com os objetivos do Percursos Gerais? Se sim, como eles estão relacionados?
- Como você avalia a parceria da sua área ou do seu projeto com o Percursos Gerais? Você enxerga valor na parceria? Existe uma relação de custo-benefício?

### **Perguntas sobre a dimensão das lideranças:**

- Qual a sua percepção sobre o nível de prioridade política do Percursos Gerais?  
Qual a sua percepção sobre o nível de prioridade política que o seu projeto assume dentro do Percursos Gerais?
- Quem você considera como a liderança política do Percursos Gerais? Como você avalia essa liderança e o impacto dela para o andamento do Percursos Gerais? Como você avalia a forma como as orientações dessa liderança sobre o programa são repassadas?
- Quem você considera como a liderança técnica do Percursos Gerais? Como você avalia essa liderança e o impacto dela para o andamento do programa? Como você avalia a forma como as orientações dessa liderança sobre o programa são repassadas?
- Como você avalia a articulação e o alinhamento das lideranças envolvidas no Percursos Gerais?

### **Perguntas sobre a dimensão das dinâmicas de funcionamento:**

- Você tem o conhecimento de leis, normas, resoluções, ofícios e outros documentos que formalizam/institucionalizam o Percursos Gerais? Qual o grau de formalização/institucionalização do Percursos Gerais?
- Você poderia resumir como funciona o Percursos Gerais?
- Quais são os arranjos e os instrumentos utilizados na gestão do Percursos Gerais?
- A gestão do Percursos Gerais possui impacto na rotina de trabalho da sua área? Se sim, como?
- Como você avalia a integração das entregas dos projetos para os beneficiários?
- Quais mudanças ou melhorias você introduziria no funcionamento do Percursos Gerais?

#### **Perguntas sobre a dimensão dos recursos:**

- Como é o financiamento do seu projeto dentro do Percursos Gerais? Os recursos são compartilhados ou cada área é responsável pelo seu próprio recurso? Existe uma vinculação orçamentária das ações do seu projeto ao Percursos Gerais?
- Para você, o Percursos Gerais possui prioridade orçamentária e financeira dentro do governo? E dentro da SEDESE? Por quê?
- Para você, o Percursos Gerais possui recursos suficientes para a sua execução? Sejam eles políticos, econômicos, humanos ou comunicacionais. Se não, por quê? O que falta?

#### **Perguntas sobre a dimensão das relações entre os atores:**

- As áreas que compõem o Percursos Gerais se reúnem para discutir sobre o programa? Com qual frequência? Essas discussões ocorrem em espaços institucionalizados?
- Como você avalia a dinâmica desses encontros? Qual a sua percepção sobre o caráter e a natureza dessas discussões (informacional, resolutivo, deliberativo etc)?

- Como você avalia a relação da sua área com as outras áreas que compõem o Percursos Gerais? Com quais atores a sua área mais se reúne para discutir sobre o Percursos Gerais? Por quê?
- Já existiam relações anteriores ao Percursos Gerais com as áreas que você se relaciona atualmente? Se sim, elas mudaram em função do programa?
- Você sente que possui espaço para pensar e discutir sobre o Percursos Gerais como um todo? Ou você sente que fica mais restrito às questões relativas ao seu projeto?
- Qual o grau do seu conhecimento sobre os outros projetos que compõem o Percursos Gerais?
- Você leva em conta as ações das outras áreas para planejar ou executar as ações do seu projeto?
- O Percursos Gerais envolve diversas áreas e projetos, isso gera algum tipo de tensão? De que tipo? Como os conflitos tendem a ser resolvidos?

**Outras perguntas:**

- Quais foram as principais dificuldades de execução do Percursos Gerais nos últimos anos?
- O que você acha que poderia ser a chave para o sucesso do Percursos Gerais?

Fonte: Elaboração própria com base no Kaleidos.red (2010)

## APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA (SECUNDÁRIO)

### **Perguntas sobre a construção do Percursos Gerais:**

- Desde quando você está envolvido com o Percursos Gerais? Você estava presente no momento de construção do programa? Se sim, qual era o seu cargo e quais eram as suas atribuições?
- Quais foram as motivações que orientaram a criação do Percursos Gerais?
- A criação do Percursos Gerais se inspirou em outras iniciativas, outros programas?
- Como foi o processo de construção do Percursos Gerais?
- Houve a criação de um grupo específico para a construção do Percursos Gerais? Houve a criação de espaços de diálogo para a elaboração do programa? Como funcionou?
- Como você percebe a sua influência no processo de construção do Percursos Gerais? Você teve espaço para intervir nas definições? Em qual sentido?
- Qual o conceito de autonomia adotado pelo Percursos Gerais? Por que esse foi o foco da construção do programa?
- A premissa da intersetorialidade esteve presente desde o início da concepção do Percursos Gerais? Com qual objetivo a intersetorialidade foi adotada? Como você percebe que a intersetorialidade se expressa no desenho e na implementação das ações?
- Você entende que a reforma administrativa impactou na construção do Percursos Gerais e na definição dos projetos ofertados? Se sim, como?
- O governo de Minas Gerais já desenvolveu outros programas de enfrentamento à pobreza e às vulnerabilidades sociais tendo como base a intersetorialidade. Você tem conhecimento sobre? Se sim, como você percebe as diferenças e semelhanças entre eles? As experiências anteriores (Travessia e Novos Encontros) foram consideradas no desenho do Percursos Gerais?