

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
ESCOLA DE GOVERNO PAULO NEVES DE CARVALHO
PROGRAMA DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Matheus Fernandes Nascimento

**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**

Belo Horizonte

2021

Matheus Fernandes Nascimento

**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 apresentada ao curso de Mestrado em
Administração Pública da Escola Professor Paulo
Neves de Carvalho, como requisito parcial para a
obtenção de título de Mestre em Administração
Pública.

Orientador: Prof. Dr. Alexandre Queiroz
Guimarães.

Belo Horizonte

2021

N244o Nascimento, Matheus Fernandes.
A promoção do desenvolvimento local e as políticas públicas de redução da vulnerabilidade social [manuscrito]: uma análise das intervenções na temática do desenvolvimento social do Estado de Minas Gerais na última década / Matheus Fernandes Nascimento. – 2021.

[15], 175 f.: il.

Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2021.

Orientador: Alexandre Queiroz Guimarães

Bibliografia: f. 160-168

1. Pobreza – Vulnerabilidade social – Minas Gerais. 2. Programa Travessia. 3. Programa Estratégia de Enfrentamento da Pobreza no Campo. 4. Programa Percursos Gerais – Trajetória para Autonomia. 5. Políticas públicas – Minas Gerais. 6. Desenvolvimento local – Minas Gerais. 7. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (Sedese) – Minas Gerais. I. Guimarães, Alexandre Queiroz. II. Título.

CDU 339.12(815.1)

**ATA DA DEFESA PÚBLICA DE DISSERTAÇÃO
MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: ESTADO, INSTITUIÇÕES E GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
TURMA M-2019/2021

Aos vinte e nove de março do ano de dois mil e vinte e um, foi realizada a defesa pública da dissertação intitulada **“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.”**, elaborada por **MATHEUS FERNANDES NASCIMENTO**, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre do Programa de Mestrado em Administração Pública, Área de Concentração: Estado, Instituições e Gestão de Políticas Públicas, da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho-EG, da Fundação João Pinheiro – FJP. Após a apresentação do trabalho, o mestrando foi arguido pelos membros da Comissão Examinadora composta pelos professores: Doutor **Alexandre Queiroz Guimarães (FJP) - Orientador**, Doutor **Ricardo Carneiro (FJP) - Avaliador** e Doutor **Fernando Burgos Pimentel dos Santos (FGV) – Avaliador**. A Comissão Examinadora reuniu-se para deliberar e considerando que a dissertação atende aos requisitos técnicos e acadêmicos previstos na legislação do Programa, decidiu por unanimidade pela sua **APROVAÇÃO**.



Professor Doutor **Alexandre Queiroz Guimarães (FJP) - Orientador**



Professor Doutor **Ricardo Carneiro (FJP) - Avaliador**



Professor Doutor **Fernando Burgos Pimentel dos Santos (FGV) – Avaliador**

Dedico este trabalho à minha família, por tudo. Ao meu pai, que nos deixou durante essa caminhada, a certeza de que se orgulhou dos meus passos na trajetória acadêmica e na vida. À minha mãe, minha irmã, e minha namorada, Renata, pelo apoio incessante e compreensão nos momentos de dedicação para cumprir esta etapa tão importante.

RESUMO

O objetivo desta pesquisa é analisar, em perspectiva comparada, os programas estaduais que atuaram no enfrentamento à pobreza e redução das vulnerabilidades sociais da população mineira. Foram selecionados os programas executados pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social de Minas Gerais (Sedese) na última década, a saber: Programa Travessia, Estratégia Novos Encontros e Percursos Gerais – Trajetória para a autonomia. A partir da análise destas intervenções, buscou-se identificar convergências e desafios que pudessem apontar direções efetivas para o estímulo ao desenvolvimento local nas regiões mais vulneráveis de Minas Gerais.

Para realizar esta análise comparada, foi definida a matriz analítica composta pelas dimensões relacionadas ao escopo das intervenções, às capacidades institucionais e à atuação finalística dos programas. Em suma, trata-se de analisar o planejamento, a gestão e a execução destes programas. Esta matriz orientou o levantamento e organização das informações e, principalmente, permitiu a comparação a partir de critérios direcionados.

Os resultados do estudo indicam que os programas, apesar de apresentarem entregas relevantes, não foram efetivos em sua atuação, e tão pouco foram suficientes para alterar a realidade de vulnerabilidade social das localidades em que atuaram. Além da descontinuidade dos programas, a complexidade do fenômeno e o cenário de restrição fiscal do estado são fatores que ajudam a explicar estas percepções.

Ainda assim, foi possível identificar direções para atuação do poder público estadual, sendo necessário o acompanhamento contínuo das famílias em condições de vulnerabilidade e a promoção de alternativas de geração de renda que fomentem as potencialidades e o protagonismo dos atores locais. Assim, o papel do estado deve ser a indução de alternativas de estímulo ao desenvolvimento local, organizadas a partir da atuação integrada das políticas públicas e da capacidade de legitimação das demandas locais. Além disso, deve existir o equilíbrio entre as políticas econômicas e sociais, direcionando as estratégias de desenvolvimento também para as regiões mais vulneráveis.

Palavras-chave: Pobreza e vulnerabilidade social; Intersetorialidade; Desenvolvimento Local.

ABSTRACT

The objective of this research is to analyze, in a comparative perspective, state's programs that have worked to fighting poverty and reducing social vulnerabilities of Minas Gerais' population. There were selected some programs executed by the State Secretariat for Social Development (Sedese) in the last decade, namely: 'Programa Travessia', 'Estratégia Novos Encontros' and 'Percurso Gerais – Trajetória para autonomia'. From the analysis of these interventions, it was sought to identify convergences and challenges that could point to effective directions for stimulating local development in the most vulnerable regions of Minas Gerais.

To carry out this comparative analysis, an analytical matrix was defined, composed of dimensions related to the scope of interventions, institutional capacities, and the program's finalistic performance. In short, it is about analyzing the planning, management, and execution of these programs. This matrix guided the information's organization and, most importantly, enabled comparisons based on targeted criteria.

The results of the study indicate that these programs, despite presenting relevant products, were not effective in their actions and were not sufficient to change the reality of social vulnerability in the localities where they operated. The discontinuity of these programs, the complexity of the phenomenon and the state's fiscal restriction scenario are factors that help explain these perceptions.

Even so, it was possible to identify directions for action by the state's government, being necessary the continuous monitoring of families in vulnerable conditions and the promotion of income generation alternatives that foster the potential and protagonism of local actors. The role of the state should be to induce alternatives to stimulate local development, organized from the integrated action of public policies and the ability to legitimize local demands. In addition, there must be a balance between economic and social policies, directing development strategies also to the most vulnerable regions.

Keywords: Poverty and Social Vulnerability; Intersectoriality; Local Development.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Percentual da população pobre e extremamente pobre em Minas Gerais (2017).....	83
Figura 2: IMRS – Renda e Emprego (2014)	83
Figura 3: Dinâmica de funcionamento do Programa Travessia	94
Figura 4: Eixos da Estratégia de Enfrentamento da Pobreza no Campo (2016)	99
Figura 5: Planejamento Estratégico Sedese (2019-2022).....	107
Figura 6: Fluxo de implementação do programa Percursos Gerais (2019).....	109
Figura 7: Municípios atendidos pelos três programas	125

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Matriz analítica: dimensões e variáveis de análise da pesquisa	76
Quadro 2: Resumo analítico dos programas: análise e direções do estudo	157
Quadro 3: Avaliação da percepção dos gestores entrevistados	173
Quadro 4: Municípios contemplados pelas ações de cada programa	176
Quadro 5: Ações e projetos da Estratégia Novos Encontros (2018)	184
Quadro 6: Execução orçamentária das ações e projetos que compõem a Estratégia Novos Encontros (2015-2018)	188

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Famílias inscritas no CadÚnico e beneficiárias do Programa Bolsa Família em Minas Gerais (2011-2019).....	81
Tabela 2: Produto Interno Bruto (PIB) de Minas Gerais (2016)	84
Tabela 3: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (2010)	85
Tabela 4: Distribuição regional dos municípios atendidos em todos os programas.....	124
Tabela 5: Compras da agricultura familiar – escolas estaduais (2018).....	142
Tabela 6: Execução orçamentária dos projetos que compõem o programa Travessia (2012-2015).....	186
Tabela 7: Execução orçamentária dos eixos que compõem a Estratégia Novos Encontros (2015-2018)	187
Tabela 8: Planejamento orçamentário dos projetos que compõem o Programa Percursos Gerais (2020-2022).....	190

LISTA DE SIGLAS

AAPPS - Assessoria de Articulação, Parceria e Participação Social

APL - Arranjos produtivos locais

ASA - Articulação do Semiárido

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento

BSM - Programa Brasil Sem Miséria

CAAPS - Centro de Apoio ao Pequeno Produtor

CADÚNICO - Cadastro Único para Programas Sociais

CEAS - Conselho Estadual de Assistência Social

CECAD – Consulta, Seleção e Extração de Informações do CadÚnico

CEDRAF - Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável

CEMIG - Companhia Energética de Minas Gerais

CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina

CETER - Conselho Estadual de Trabalho, Emprego e Renda

CMDRS - Conselhos de Desenvolvimento Rural Sustentável

CRAS – Centro de Referência em Assistência Social

CONSEA - Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional

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

COPASA - Companhia de Saneamento de Minas Gerais

EMATER - Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais

EPAMIG - Empresa de Pesquisa Agropecuária de Minas Gerais

FEM - Fundo de Erradicação da Miséria

FJP - Fundação João Pinheiro

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDHM - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

IMRS - Índice Mineiro de Responsabilidade Social

IMV - Índice Mineiro de Vulnerabilidade

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPM - Índice de Pobreza Multidimensional

IVS - Índice de Vulnerabilidade Social

MST - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra

PAA - Programa de aquisição de alimentos

PAIF - Proteção e Atendimento Integral da Família

PBF - Programa Bolsa Família

PIB - Produto Interno Bruto

PHLIS - Planos Locais de Habitação de Interesse Social

PMDI - Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado

PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio

PNAE - Programa Nacional de alimentação escolar POM - Política de Oportunidades de Mercado

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PPAG - Plano Plurianual de Ação Governamental

SAGI - Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação – Ministério da Cidadania

SEAPA - Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento

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

SECIR - Secretaria de Estado de Cidades e de Integração Regional

SEDA - Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário

SEDE - Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico

SEDECTES - Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Ensino Superior

SEDESE - Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social de Minas Gerais

SEDINOR - Secretaria de Estado de Desenvolvimento e Integração do Norte e Nordeste

SEDPAC - Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania

SEDRU - Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana

SEDS - Secretaria de Estado de Defesa Social

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

SEE - Secretaria de Estado de Educação

SEEDIF - Secretaria Extraordinária de Estado de Desenvolvimento Integrado e Fóruns Regionais

SEEJ - Secretaria de Estado de Esportes e da Juventude

SEGOV - Secretaria de Estado de Governo

SEPLAG - Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

SERVAS - Serviço Social Autônomo

SES - Secretaria de Estado de Saúde

SETE - Secretaria de Estado de Trabalho e Emprego

SETOP - Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

UBS – Unidade Básica de Saúde

UEMG - Universidade do Estado de Minas Gerais

UNIMONTES - Universidade Estadual de Montes Claros

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	16
2. A PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO LOCAL E A REDUÇÃO DAS VULNERABILIDADES SOCIAIS	20
2.1. Desenvolvimento Local: definições e paradigmas de um novo modelo	21
2.2. O protagonismo da sociedade civil no desenvolvimento local	28
2.3. A relação do desenvolvimento local com a redução das vulnerabilidades sociais	33
2.4. Políticas públicas e experiências sociais de geração de renda e inclusão produtiva	38
2.5. Síntese conclusiva das teorias abordadas	40
3. CAPACIDADES ESTATAIS E O PAPEL DOS GOVERNOS NA PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO LOCAL	42
3.1. As capacidades estatais e a sinergia entre Estado e sociedade para a promoção do desenvolvimento	44
3.2. A descentralização do papel do Estado e os desafios para as capacidades estatais	50
3.3. As relações intergovernamentais e os desafios dos governos subnacionais	56
3.4. A intersetorialidade das políticas públicas como estratégia de atuação	64
3.5. Síntese conclusiva das teorias abordadas	69
4. ANÁLISE COMPARADA DE POLÍTICAS PÚBLICAS: OS ASPECTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA	72
4.1. Roteiros para levantamento das informações dos programas	76
5. AS POLÍTICAS PÚBLICAS ESTADUAIS PARA A REDUÇÃO DAS VULNERABILIDADES SOCIAIS	79
5.1. Desenvolvimento e vulnerabilidade em Minas Gerais: as características da população mineira e as estratégias de governo	79
5.1.1. Caracterização do cenário da pobreza e vulnerabilidade social em Minas Gerais ..	80

5.1.2. Os caminhos e diretrizes para a promoção do desenvolvimento em Minas Gerais	87
5.2. Programa Travessia	91
5.3. Estratégia de Enfrentamento da Pobreza no Campo	98
5.4. Percursos Gerais - Trajetória para Autonomia	105
5.5. Comentários finais sobre os programas selecionados	112
6. ANÁLISE COMPARADA DAS INTERVENÇÕES ESTADUAIS PARA A REDUÇÃO DAS VULNERABILIDADES SOCIAIS E AS CONTRIBUIÇÕES PARA O DESENVOLVIMENTO LOCAL	114
6.1. Prioridades do governo estadual na redução das vulnerabilidades: a análise do escopo das intervenções	115
6.1.1. Diretrizes estratégicas de atuação do governo estadual	116
6.1.2. Diretrizes técnicas de focalização das ações	121
6.2. Gestão dos programas e governança intersetorial: a análise da dimensão capacidades institucionais	126
6.2.1. Governança da atuação intersetorial	127
6.2.2. Envolvimento dos municípios e participação da sociedade civil	132
6.3. Redução das vulnerabilidades sociais e a promoção do desenvolvimento local: a análise da dimensão atuação finalística dos programas	137
6.3.1. Ações executadas e resultados alcançados	138
6.3.2. Efetividade das ações e as estratégias de promoção do desenvolvimento local ...	145
6.4. Considerações finais: as principais conclusões de cada dimensão	148
7. CONCLUSÃO: DIREÇÕES PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS E O ESTÍMULO AO DESENVOLVIMENTO LOCAL	152
8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	160
9. ANEXOS	169

1. INTRODUÇÃO

Os níveis de pobreza e vulnerabilidade social em Minas Gerais são problemas históricos que foram alvo de diversas intervenções do poder público ao longo dos últimos anos. Além disso, a desigualdade entre as regiões do estado também é notória, de modo que os territórios com maior concentração de população em situação de extrema pobreza também apresentam os piores índices relacionados ao trabalho e à renda.

De maneira geral, estas regiões têm algumas características de dependência que atuam como limitantes no cenário, mas também são consequência das interações existentes nos territórios. Por exemplo, os municípios são dependentes das transferências governamentais e são um elo frágil na lógica federativa, assim como a própria população vulnerável é dependente dos programas de transferência de renda, que possuem todo o mérito de minimizar as características de pobreza e exclusão que seriam ainda mais substanciais.

Em face a este contexto, existem potencialidades e alternativas a serem consideradas para a superação dessas condições. A busca pelo desenvolvimento de capacidades locais e pelo protagonismo da sociedade civil configura possibilidades com significativo êxito em várias experiências. São mudanças que permitem o acesso aos meios de produção para que as pessoas gerem sua própria renda e que também pode trazer o desenvolvimento das capacidades para produzir reações autônomas e garantir o acesso à cidadania. Tenório (2007) acredita que o

“Desenvolvimento local deve se dar por dentro de processos participativos nos quais a cidadania, de forma individual ou por meio de seus diferentes agentes na sociedade civil, em diálogo com o poder público e o mercado, propõe soluções planejadas em prol do local/regional” (TENÓRIO, 2007, p. 101).

Ao longo dos anos, intervenções do poder público estadual têm buscado atuar em relação à problemática do alto índice de famílias em situação de pobreza e vulnerabilidade social nas regiões menos desenvolvidas de Minas Gerais. Os esforços são relevantes e há muito o que se aprender com estas iniciativas, incapazes, no entanto, de reverter o cenário de desigualdade e pobreza.

Trata-se, portanto, de um tema essencial que desafia os planejadores e gestores envolvidos nas políticas econômicas e sociais no estado de Minas Gerais. A pesquisa se insere nessa temática a partir de um foco relacionado à promoção do desenvolvimento local e à busca de alternativas para a inclusão produtiva da população. Neste contexto, a capacidade de intervenção do poder público possui relevância decisiva para a promoção de mudanças consistentes.

Em específico, as políticas públicas estaduais possuem importante responsabilidade ao direcionarem seus esforços para regiões historicamente debilitadas. Estas políticas atuam em um cenário complexo e multidimensional que exige capacidade da atuação do estado a partir de estratégias articuladas e intersetoriais de abordagem do público em situação de vulnerabilidade. Além disso, as intervenções sofrem com as descontinuidades políticas e os problemas inerentes a este aspecto, ampliando os desafios de um escopo de atuação relativamente limitado tendo em vista a complexidade das demandas sociais.

Esta pesquisa se justifica a partir destes desafios, considerando que as dinâmicas de enfrentamento à pobreza são alvo de intervenções nem sempre bem articuladas. Além disso, as regiões menos desenvolvidas apresentam a ausência de alternativas de inclusão produtiva da população, gerando desemprego e falta de capacidades e oportunidades decorrentes das trajetórias dependentes que acumulam privações e dificuldades de acesso às políticas públicas. Tais questões se relacionam fortemente com a dificuldade de serviços públicos capazes de atender com a qualidade necessária e de maneira universal a população, reproduzindo e reforçando as desigualdades sociais.

A partir disso, o objetivo principal da pesquisa é analisar comparativamente as intervenções da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social de Minas Gerais (Sedese)¹ que possuem como foco o enfrentamento da pobreza e das vulnerabilidades sociais da população, buscando apontar direções para o estímulo ao desenvolvimento local, entendido como caminho para a agenda das intervenções públicas estaduais.

Nesta tentativa, importou ainda identificar as convergências entre os programas analisados, apresentando os desafios enfrentados no planejamento, gestão e execução de cada intervenção, além de aproximar as direções existentes nas teorias relacionadas à temática e esta análise

¹ A temática do “desenvolvimento social” abordada no âmbito desta pesquisa se refere, em suma, ao recorte promovido pela estrutura orgânica da administração estadual de Minas Gerais. Não se trata de objeto deste estudo a discussão acerca do conceito de desenvolvimento social.

comparativa que foi conduzida, considerando as características regionais e do público-alvo das intervenções.

Para atingir estes objetivos, a pesquisa analisou e comparou os programas executados ao longo dos últimos 10 (dez) anos pela Sedese, procurando identificar os aspectos de continuidade e descontinuidade da atuação das políticas públicas. Estas intervenções selecionadas são os programas Travessia (2011-2014), Estratégia Novos Encontros (2015-2018) e Percursos Gerais – Trajetória para a autonomia (2019-2021).

A relação entre esses programas foi abordada a partir de uma matriz analítica que compilou a análise dos esforços em perspectiva comparada, considerando dimensões e variáveis que auxiliaram na compreensão das informações mobilizadas para a pesquisa. Em resumo, a comparação foi feita a partir das dimensões do escopo das intervenções, das capacidades institucionais mobilizadas para a gestão e, ainda, a atuação finalística observada na execução destas intervenções.

A análise comparada procurou dialogar com os principais caminhos abordados nas teorias mobilizadas pela pesquisa, com destaque para as temáticas do desenvolvimento local e das capacidades estatais. A partir desta relação entre a matriz analítica e o quadro teórico, esperou-se contribuir para a abordagem desse conjunto de políticas públicas destinadas à redução da vulnerabilidade social e promoção do desenvolvimento local. Procurou-se também obter lições que guiem o governo de Minas Gerais em suas ações futuras que tenham esta temática como foco de atuação.

A estrutura deste trabalho, considerando todas as perspectivas apontadas em relação à pesquisa, possui a apresentação das teorias relacionadas à promoção do desenvolvimento local. Além das definições do conceito em evolução histórica, o próximo capítulo identifica a literatura que aborda a importância do protagonismo da sociedade civil e dos atores presentes no território, bem como as aproximações teóricas presentes na relação entre o enfrentamento das vulnerabilidades sociais e o desenvolvimento focado nas localidades.

O terceiro capítulo aborda o conceito de capacidades estatais, caracterizando os fatores que influenciam o papel dos governos para a indução do desenvolvimento local. São discutidas, ainda, as relações sinérgicas entre Estado e sociedade civil, bem como as relações intergovernamentais necessárias em um contexto de descentralização administrativa. O objetivo é conduzir a análise das capacidades necessárias para que as estruturas da

administração pública estadual promovam alternativas de redução das vulnerabilidades sociais a partir do desenvolvimento local.

Na sequência, o quarto capítulo se encarrega de apresentar a metodologia organizada a partir da matriz analítica com as dimensões e variáveis selecionadas para conduzir a pesquisa, o objetivo é promover a comparação orientada dos programas. O quinto capítulo apresenta em detalhe os três programas selecionados como objeto da análise comparada, identificando as principais características de cada um. A fim de se entender melhor o contexto da população em situação de vulnerabilidade, apresentam-se também os principais indicadores de pobreza e vulnerabilidade social no território mineiro, assim como as diretrizes estratégicas de atuação das administrações estaduais em relação ao problema social.

No sexto capítulo é desenvolvida a análise propriamente dita, apresentando as comparações realizadas entre os programas do governo de Minas Gerais, identificando os pontos de interseção entre as teorias organizadas nos capítulos teóricos e as características fundamentais analisadas na comparação dos programas.

Enfim, esta pesquisa buscou trazer algumas direções pertinentes para a condução de iniciativas do poder público que tenham o objetivo de enfrentar as vulnerabilidades sociais, principalmente considerando o incentivo à promoção do desenvolvimento local. A compreensão em relação aos esforços de uma década nesta temática possui o potencial de consolidar o aprendizado organizacional e promover reflexões sobre as escolhas estratégicas e os caminhos adotados ao longo dos anos.

As conclusões são apresentadas no sétimo e último capítulo, reforçando os achados da pesquisa realizada no contexto da comparação dos programas selecionados e na produção de convergências entre esta comparação e os pressupostos teóricos abordados, indicando direções para intervenções futuras que busquem atuar neste problema social.

2. A PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO LOCAL E A REDUÇÃO DAS VULNERABILIDADES SOCIAIS

As dinâmicas de pobreza são problema social complexo, sempre alvo de investigações teóricas e intervenções das políticas públicas. A ausência de alternativas de inclusão produtiva da população gera desemprego e falta de oportunidades decorrentes das trajetórias dependentes que acumulam privações e reproduzem as desigualdades sociais.

Nesta perspectiva, ganham espaço nas discussões acerca dos processos de desenvolvimento a focalização no território e a busca por alternativas capazes de desenvolver econômica e socialmente as localidades. O desenvolvimento de capacidade locais e o estímulo ao protagonismo e organização da sociedade civil permitem não apenas o acesso aos meios de produção e de geração renda, mas também desenvolvem a autonomia em uma perspectiva de cidadania mais apurada.

Assim, a argumentação deste capítulo tem como tema a promoção do desenvolvimento local, com ênfase no protagonismo dos atores para a geração da renda e redução da pobreza. O objetivo é conhecer as características do processo de desenvolvimento local e as suas contribuições ao cenário de vulnerabilidade social, focalizando na inclusão produtiva da população vulnerável, com autonomia e cidadania, enfrentando as desigualdades e promovendo o desenvolvimento.

Para isso, inicialmente apresentam-se as definições de desenvolvimento local, considerando o processo histórico da evolução do conceito e da forma como vem sendo tratado pela literatura. A partir do surgimento de novas teorias nas décadas de 70 e 80, a localidade e o território ganham importância em contraponto à lógica do crescimento centralizado que não considerava as especificidades regionais. Este caminho centralizador havia acirrado processos de exclusão social e desigualdades, justificando um enfoque posterior que passa a levar em consideração as questões inerentes aos territórios.

As reações autônomas que vem da organização local, em uma perspectiva de coesão social, remontam às teorias do capital social e identificam a importância do protagonismo dos atores e das instituições que pertencem aos territórios, como agentes do desenvolvimento em um processo que vem de baixo para cima. Além destes conceitos, a multidimensionalidade da vulnerabilidade social é identificada com o objetivo de verificar como os conceitos e

paradigmas de desenvolvimento local podem ser utilizados para as perspectivas de enfrentamento das vulnerabilidades sociais.

As iniciativas exitosas que combinam estes elementos teóricos são identificadas na última seção como forma de dar substância às teorias abordadas ao longo da construção do argumento desta pesquisa. Em síntese, o caminho percorrido visa apresentar o direcionamento dos conceitos de desenvolvimento local e as formas com que é aplicado. Assim, seria possível enfrentar a pobreza e a desigualdade social com geração de renda e autonomia das pessoas, a partir de redes de colaboração que tenham características sustentáveis no longo prazo, permitindo a ampliação de oportunidades e da qualidade de vida da sociedade.

2.1. Desenvolvimento Local: definições e paradigmas de um novo modelo

Os conceitos do que é o desenvolvimento local e quais são suas características ainda desafiam a literatura (BELLINGIERI, 2017; SANTOS, 2013). Como abordado por Amaral Filho (2001), ocorreram avanços nas teorias e se desenvolveram paradigmas que levam em consideração as alternativas de desenvolvimento local e as tentativas de definição deste conceito. No entanto, estas definições, ainda que convergentes, não resultaram em um conceito geral definitivo.

A noção de desenvolvimento local se origina das posições opostas à ideia de que o mercado é capaz de resolver desigualdades, defendendo a ação do Estado para promover a correção destas carências constatadas nas bases socioeconômicas dos territórios. Assim, o reforço à potencialidade do território por meio de ações endógenas articuladas pelos atores se encontra na perspectiva do desenvolvimento local (TENÓRIO, 2007).

Considerando então este desafio conceitual, entende-se relevante organizar e definir as dinâmicas de desenvolvimento local. Além da evolução histórica do conceito de desenvolvimento, inicialmente centralizado nas definições nacionais (TENÓRIO, 2007), passando pela observação das potencialidades dos aglomerados regionais (AMARAL FILHO, 2001; BELLINGIERI, 2017), nota-se a evolução recente para a identificação também das potencialidades locais em que atores e instituições são capazes de se articular para interesses comuns em uma perspectiva endógena (AMARAL FILHO, 2001). Então, esta seção apresenta o percurso histórico da evolução do conceito de desenvolvimento, identificando como era

tratado inicialmente e em qual caminho evoluiu, dadas as várias dimensões e complexidades intrínsecas ao processo.

Além disso, a seção destaca ainda o direcionamento do desenvolvimento local para a superação de vulnerabilidades sociais considerando as múltiplas dimensões envolvidas nos processos de desenvolvimento. Assim, importam as características do desenvolvimento local em relação ao enfrentamento da pobreza e vulnerabilidade social (MARTINS, 2002; MULS, 2008; SANTOS, 2013), bem como a apropriação e a organização dos atores locais em uma dinâmica de protagonismo coletivo e o foco nas dinâmicas que busquem gerar renda para a população (AMARAL FILHO, 2001; BELLINGIERI, 2017; MULS, 2008).

A crise do paradigma liberal influenciou o debate mundial sobre o papel regulador do Estado, bem como a discussão sobre a pobreza e subdesenvolvimento. O desenvolvimento econômico passou a ser visto a partir do Estado e seu planejamento, reconhecendo o papel fundamental da ação reguladora. Nos países periféricos, este contexto internacional foi catalisador para a aceitação da ideologia desenvolvimentista, valorizando a ação coordenadora ou corretiva do Estado. Assim, o debate econômico nos anos 40 e 50 foi marcado por tais teorias, apresentando o projeto industrial como consequência da adoção desta estratégia (TENÓRIO, 2007).

Neste contexto, com a criação da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), o modelo nacional-desenvolvimentista foi intensificado nos países periféricos como forma de amenizar o atraso em relação aos países centrais, invertendo a lógica de produtores de matéria prima para um modelo industrial. Para que isso fosse possível, o Estado deveria ser entendido como empreendedor desse projeto, buscando criar oportunidades para os grupos sociais existentes (BELLINGIERI, 2017; TENÓRIO, 2007).

Para Celso Furtado, a relevância da industrialização para o projeto desenvolvimentista nacional era fundamentada na readaptação sofrida pelo capitalismo no período após a Segunda Guerra Mundial. Assim, o aumento da ação do Estado era entendido como ferramenta do desenvolvimento, de modo que um Estado fraco seria sinônimo de economia fraca, que por sua vez impediria a constituição de um Estado forte (TENÓRIO, 2007).

No entanto, observando esta estratégia na prática, a despeito do crescimento econômico observado, a concentração de renda e as desigualdades sociais se intensificaram nas economias periféricas sem que fosse possível produzir o desenvolvimento esperado. Assim, questões

estruturais da economia, com o tempo, ganhariam espaço e as discussões sobre o desenvolvimento e a distribuição de renda passariam a ser pauta relevante (BELLIGIERI, 2017; TENÓRIO, 2007).

De acordo com Amaral Filho (2001), as teorias de desenvolvimento sofreram transformações ocasionadas pelas dificuldades de regiões industriais tradicionais e pela emergência de outras regiões, apropriando-se de novos paradigmas. Anteriormente, a abordagem centralizada dava pouca importância à dimensão espacial, observando o local apenas como suporte e depositário de recursos. As correntes teóricas distintas, com diferentes metodologias, passaram também a valorizar as fontes endógenas de crescimento e desenvolvimento.

A partir da década de 70, as perspectivas de desenvolvimento começam a receber contornos mais específicos. A lógica regionalizada de desenvolvimento traz à tona a ideia do crescimento de economias subnacionais. O paradigma de desenvolvimento regional difundiu a ideia de que este crescimento seria mais intenso na medida em que estivessem em operação um ou mais projetos de investimento na área. (TENÓRIO, 2007).

No escopo das prioridades relacionadas ao desenvolvimento do país, começou a ter ênfase os agrupamentos produtivos denominados pólos de desenvolvimento e complexos industriais. Diversos países latino-americanos incorporaram estas estratégias como forma de superar desníveis espaciais de desenvolvimento, por meio da promoção industrial para regiões periféricas (TENÓRIO, 2007).

Os pólos seriam áreas que exercem influência sobre uma região interligada por diversos meios de produção e circulação de pessoas, produtos e capitais. Isto geraria uma área dinâmica com influência local e regional, formando eixos de crescimento e desenvolvimento (PERROUX, 1967 *apud* TENÓRIO, 2007). Já os complexos industriais são um conjunto de atividades que possuem interrelações de produção, comercialização e tecnologia, ocorrendo em determinada região e se inserindo em outros sistemas de atividades mais complexos (HADDAD, 1989 *apud* TENÓRIO, 2007).

Alguns autores observaram, em diferentes contextos, as externalidades positivas em configurações produtivas geograficamente concentradas, em uma lógica de encadeamento produtivo capaz de propiciar a densidade de relações positivas para as empresas em um aglomerado industrial (TENÓRIO, 2007). Assim, as economias externas locais são fator

relevante para produtores e empresas, uma vez que os retornos crescentes são fruto da especialização e divisão do trabalho (GARCIA, 2006).

De acordo com Amaral Filho (2001), três conceitos são essenciais neste contexto do desenvolvimento regional, sem a pretensão de esgotar as possibilidades existentes: distrito industrial, ambiente inovador e os *clusters*. As diferenças são sutis. O pressuposto básico são atividades interligadas, com a organização de encadeamentos produtivos por meio da disponibilização de fatores que criem condições e capacidades nos locais.

A evolução da ideia de relações interindustriais contribuiu para a melhor sistematização dos conceitos e da lógica do desenvolvimento, chamando a atenção para as dinâmicas espaciais locais (DINIZ, 2009). O distrito industrial supõe um aglomerado de pequenas e médias empresas que interagem e se interligam entre si e o ambiente, alimentando-se de economias externas (BELLINGIERI, 2017; PIORE e SABEL, 1984 *apud* AMARAL FILHO, 2001). Os estudos acerca desta estratégia surgiram com o crescimento de alguns setores na Itália, como por exemplo, têxtil e cerâmico e calçados, que atuavam com uma forte capacidade coordenativa (AMARAL FILHO, 2001; BELLINGIERI, 2017).

O ambiente inovador, por sua vez, indica para a importância das inovações tecnológicas em um cenário em que a adaptação, renovação e criação de novos produtos e processos são essenciais. Destaca a presença de atores capazes de fortalecer a cooperação e sinergia, favorecendo o surgimento dos novos produtos e processos. Este conceito surgiu inclusive na tentativa de fornecer elementos para a sobrevivência dos próprios distritos industriais (AMARAL FILHO, 2001). Dessa forma, o desenvolvimento estaria vinculado à capacidade dos atores da região de entenderem as transformações em curso no mercado para que seja possível se adequar e transformar seu próprio ambiente.

Já o *cluster* é uma síntese destas duas abordagens, expandindo para além das pequenas e médias empresas. Incorporam elementos exitosos de desenvolvimento endógeno, como por exemplo, articulação sistêmica das indústrias com o ambiente institucional, associação forte com agentes locais, e a forte vocação externa. Assim, combina possibilidades de pequena e grande produção flexível (AMARAL FILHO, 2001).

Dessa forma, na evolução do entendimento acerca do desenvolvimento pelos territórios, é possível aproximar ainda mais as perspectivas locais. Tenório (2007) identifica que o desenvolvimento neste viés local passou a considerar, a partir da década de 90, características

e vocações locais. O autor atribui este direcionamento às transformações políticas e econômicas e à superação do modelo desenvolvimentista, além da crescente consideração com as perspectivas sociais, com acirramento das condições de pobreza e desigualdade, que ganham espaço na agenda.

Para Tenório (2007), o território possui políticas públicas específicas orientadas pelas condições institucionais, econômicas e sociais das regiões, possibilitando inclusive projetos adequados às realidades locais. Esta dimensão territorial do desenvolvimento ultrapassa a questão geográfica, considerando também as redes e instituições que orientam as ações.

Dessa forma, o território é tido como fator estratégico na ideia do desenvolvimento endógeno, uma vez que absorve as potencialidades do local e pode fazer emergir um processo de desenvolvimento “de baixo para cima”. Mais do que a atração das atividades dinâmicas, o desenvolvimento passa a ser visto e pode ser obtido pela geração interna destas capacidades, com base em decisões autônomas e endógenas, e em relações de reciprocidade, concorrência e cooperação envolvendo as empresas e as instituições. (AMARAL FILHO, 2001).

Assim, com grande força no início dos anos 2000, a ideia de desenvolvimento endógeno foi absorvida com a valorização do local e o protagonismo das cidades, permitindo a proliferação de estudos e a atuação da agenda governamental na direção de políticas de promoção do desenvolvimento regional e municipal (BELLINGIERI, 2017). Ou seja, “o território deixa de ser meramente o palco onde se desenrolam as atividades econômicas, para ser o protagonista da geração de desenvolvimento” (BELLINGIERI, 2017, p. 17).

Neste contexto, o conceito de desenvolvimento local surge como paradigma, entendido a partir da agregação de valor à produção na lógica interna e da capacidade de absorção da região, gerando a retenção do excedente naquela localidade, bem como emprego e aumento da renda. (AMARAL FILHO, 2001; TENÓRIO, 2007).

Contribuindo com o conceito, Bellingieri (2017) atribui ao desenvolvimento local essa proximidade com o território na perspectiva social. Para ele,

“O desenvolvimento local, conceito identificado com o paradigma do desenvolvimento endógeno, não se refere a uma escala geográfica determinada, mas, sim, a um território socialmente construído, podendo, portanto, remeter tanto ao desenvolvimento de uma cidade quanto ao de um

grupo de cidades ou ao de uma região, embora muitas vezes acabe sendo utilizado como sinônimo de desenvolvimento de cidades” (BELLINGIERI, 2017, p. 8).

Condensando as definições, o desenvolvimento local pode ser entendido com a reativação da economia e dinamização da sociedade local, aproveitando os recursos internos, com o objetivo de crescimento da economia, criação de emprego e melhoria da qualidade de vida. (MARTINS, 2002).

Dentro deste contexto das abordagens de desenvolvimento local, Muls (2008) indica que ao endogeneizar o papel do território, entende-se que cada grupo de instituições e atores locais são específicos, sendo produto e resultado do seu contexto. Segundo o autor, a reação autônoma se expressa por meio de redes que fortalecem as ligações entre as formas intermediárias de coordenação, sendo então a forma de ajustamento entre as restrições de fora e as reações de dentro do território (MULS, 2008).

Dessa forma, a tendência de reforço mútuo e acumulação depende de regras informais intrínsecas nas relações, favorecendo o desenvolvimento de uma região (BELLINGIERI, 2017; TENÓRIO, 2007). Além disso, Tenório (2007) acrescenta a importância da cooperação e colaboração social por meio destas redes, além da influência do contexto social na criação de instituições fortes e estáveis em um modelo de governança local. Dessa forma, a estabilidade e boa governança dependem da coesão social, que encontra como importante componente o conceito de capital social, que será aprofundado na seção seguinte.

Em suma, a capacidade de interferir nos rumos dos processos de desenvolvimento estaria acessível aos atores no nível local, alinhando as ideias de endogenia e reação autônoma, que se traduzem no protagonismo dos atores locais e da sociedade civil. Estas possibilidades, no entanto, dependem também de contextos mais amplos, como a economia nacional e global (AMARAL FILHO, 2001). Assim, segundo essa nova abordagem, quanto mais bem dotado for um território em relação a essas características de cooperação, maior tende a ser seu crescimento e possibilidade de promover a distribuição de renda.

Complementando o quadro teórico, Santos (2013) indica que o desenvolvimento local implica em alternativas relevantes de promoção do emprego e renda, bem como na mobilização social capaz de gerar os aspectos não monetários necessários ao desenvolvimento e à qualidade de vida das pessoas, atuando em relação às dinâmicas de pobreza e vulnerabilidade social

(SANTOS, 2013). Nesse sentido, o autor sugere a categorização do desenvolvimento local com base nos níveis de desigualdade e nos efeitos que são gerados pelas ações e alternativas. O entendimento é de que o incremento da renda de determinada localidade deve vir acompanhada do direcionamento para a parcela mais vulnerável e em situação de pobreza da população, e não aos mais ricos. Segundo ele,

“O direcionamento para a redução das desigualdades socioeconômicas pode tornar mais efetivas e adequadas as análises de políticas públicas em localidades com acentuadas desigualdades. O objetivo é evitar que a renda gerada persista concentrada nas mãos dos que, historicamente, sempre estiveram em condições mais favoráveis. Ou seja, não basta incrementar a renda de uma determinada localidade. É fundamental que essa renda não seja direcionada aos mais ricos, e sim aos mais pobres. A denominação utilizada, portanto, é desenvolvimento local desconcentrador” (SANTOS, 2013, p. 91).

Santos (2013) traz essa definição ao avaliar processos de desenvolvimento local em quatro municípios brasileiros, onde as experiências permitiram observar as características de vulnerabilidade e os fatores que influenciaram na qualidade de vida da população destes locais. Sua abordagem auxilia na compreensão do desenvolvimento local à luz da superação das desigualdades e, portanto, tem grande importância na busca por identificar e direcionar as alternativas que gerem renda e reduzam a vulnerabilidade da população.

Assim, é apontado como desenvolvimento local um processo que seja capaz de prover desenvolvimento e qualidade de vida também para parcelas da população em situação de exclusão social (SANTOS, 2013). Esta relação com a pobreza e as vulnerabilidades sociais será abordada em maiores detalhes nas seções seguintes.

Enfim, fica evidente que para pensar o desenvolvimento local é necessário considerar concepções sistêmicas e multidimensionais, envolvendo dimensões econômica, social, cultural, ambiental, territorial, político, institucional e tecnológica, considerando os padrões diversos de relacionamento entre os atores da sociedade. Importa então uma transformação nas relações sociais que inclua a produção, a preservação ambiental e a sustentabilidade social, assegurando condições necessárias para o desenvolvimento. Os processos de desenvolvimento local necessitam de esforços articulados entre poder público e sociedade civil, negociando interesses

e conflitos, fortalecendo os atores nos territórios que capitalizem as potencialidades locais (TENÓRIO, 2004, 2007).

É possível observar então que a promoção do desenvolvimento local também apresenta características multidimensionais que o aproxima dos problemas do enfrentamento à pobreza e à desigualdade, dando destaque e relevância para a localidade, o território e os atores. Considerando tantas dimensões, a capacidade de coordenação é fator importante para que se harmonize os interesses e prioridades, de modo que esta capacidade possa se traduzir na perspectiva da governança local.

A partir das literaturas descritas, identifica-se a relevância do conceito de desenvolvimento local em uma perspectiva evolutiva temporal das dinâmicas de promoção do desenvolvimento e crescimento econômico, passando de um modelo centralizado em âmbito nacional para o reconhecimento das dinâmicas territoriais e protagonismo de agentes locais, capaz de impulsionar um desenvolvimento mais prospectivo do que reativo e que, considere as potencialidades locais e o direcionamento dos ganhos para o enfrentamento à pobreza.

Cabe ressaltar ainda que não apenas a evolução econômica e distributiva na renda importa para a promoção do desenvolvimento local, mas também aspectos que envolvem o avanço na coletividade e na solidariedade, direcionando a melhoria da qualidade de vida das pessoas também em uma perspectiva social e cultural.

2.2. O protagonismo da sociedade civil no desenvolvimento local

Como mencionado, o território é um fator decisivo para a promoção do desenvolvimento local, reconhecendo suas particularidades e dos grupos sociais que ali vivem e trabalham, e as dinâmicas plurais presentes que se conformam no interesse comum. Muls (2008) identifica o território ainda como o sujeito da ação coletiva, buscando a promoção do desenvolvimento local, de modo que a endogeneização deste papel atribuído ao território, ou seja, arranjos institucionais e organizações locais, orienta o resultado das próprias interações. Para o autor, o território é um construto socioeconômico e institucional.

Então, apresenta-se uma lógica diferente em relação às perspectivas de uma economia global e as macroestratégias nacionais de desenvolvimento. Entender o território dessa forma redireciona as forças globais por meio de um movimento autônomo, considerando fatores

explicativos que não se encontravam nas tradicionais teorias do desenvolvimento (MULS, 2008).

Considerando estas perspectivas do território, esta seção vai abordar o protagonismo da sociedade civil na promoção do desenvolvimento local. Para tanto, importam as questões referentes à teoria do capital social e suas relações com a organização social em nível local, identificando a importância da aproximação entre poder público e sociedade civil.

Dessa forma, o capital social presente em determinado território pode ser verificado pela densidade das redes estabelecidas em nível local, ou seja, a capacidade de coordenação entre as instituições públicas e privadas, formais e informais no nível local (MULS, 2008). Além disso, apresentam-se a integração e articulação de atores como fatores fundamentais nas dinâmicas de desenvolvimento local.

Importa, inicialmente, retomar como o conceito de capital social contribui para o espectro teórico abordado. Albagli e Maciel (2002) identificam que organizações sociais, comunidades e instituições públicas podem organizar e implementar iniciativas capazes de melhorar as condições de vida e oportunidades para grupos sociais historicamente menos favorecidos. Assim, os atores da comunidade e agentes do Estado não são seres isolados, mas se encontram enraizados, embutidos e imbricados nas relações e estruturas sociais (ALBAGLI e MACIEL, 2002).

Nesta perspectiva, a teoria do capital social contribui na compreensão da densidade das redes formadas nos territórios e em sua capacidade de coordenação. De acordo com Da Costa Lima (2010), o conceito de capital social diz respeito às condições de confiança e propensão à cooperação, de modo que a ideia de capital social confere relevância à estrutura das relações sociais (PORTES, 1998 *apud* DA COSTA LIMA, 2010).

A bibliografia sobre o tema traz comumente a construção dos autores das ciências sociais que cunharam o termo, entre eles Pierre Bourdieu, James Coleman e, mais recentemente, Robert Putnam (ALBAGLI e MACIEL, 2002; DA COSTA LIMA, 2010; MULS, 2008; VILPOUX e OLIVEIRA, 2010). Albagli e Maciel (2002) e Da Costa Lima (2010) exploram as noções dos três pensamentos clássicos acima citados.

Para Bourdieu, o capital social representa o agregado de recursos simbólicos e materiais percebidos na participação em redes, com mútuo reconhecimento e suporte ao capital de propriedade coletiva. O termo foi usado por Bourdieu pela primeira vez no início da década de

1980, ao citar as vantagens e oportunidades de fazer parte de algumas comunidades. O autor buscava compreender a reprodução das relações sociais por meio de mecanismos culturais, destacando o capital social, mas sem aprofundar conceitualmente (ALBAGLI e MACIEL, 2002; DA COSTA LIMA, 2010).

Já para Coleman, o capital social seria um recurso para estruturas sociais, ou um conjunto de recursos intrínsecos nas relações familiares e comunitárias. Os elementos das variadas formas de capital social seriam a consistência de alguns aspectos das estruturas sociais e a facilitação de certas ações dos atores. O autor ainda especifica algumas formas de capital social relacionadas ao nível de confiança das obrigações existentes em um ambiente social, aos canais de trocas de informações e às normas e sanções que encorajam os indivíduos a trabalharem para o bem comum (ALBAGLI e MACIEL, 2002).

Ambos os autores têm o entendimento a partir dos recursos disponíveis na lógica comunitária e, em perspectivas diferentes, Putnam aproxima-se destes conceitos. As definições deste autor permitiram a construção de um instrumental teórico que foi incorporado pelos estudos de desenvolvimento nos anos seguintes. Putnam apresenta essa aproximação com Bourdieu por meio da lógica de redes, assim como utiliza a perspectiva normativa e o papel instrumental do capital social presente na teoria de Coleman (DA COSTA LIMA, 2010). Apesar das grandes contribuições dos demais autores, o foco da abordagem a seguir será baseada nas definições apresentadas por Putnam, uma vez que seus estudos contemporâneos se aproximam mais dos objetivos desta pesquisa.

Putnam (1996) analisa a lógica da ação coletiva e o conceito de capital social a partir das redes de engajamento cívico e da importância da confiança nas relações. Para o autor, o capital social diz respeito às características da organização social que facilitam as ações coordenadas e contribuem para aumentar a eficiência da sociedade. Estas características seriam a confiança, as normas e os sistemas, entendidos como facilitadores da ação e da cooperação na busca de objetivos comuns (PUTNAM, 1996). Assim, as normas pressupõem um papel instrumental para o capital social, enquanto as redes envolvem uma ideia de engajamento cívico. Já a confiança é alcançada a partir de densas redes horizontais na sociedade, ou seja, o aumento da confiança faz com que o tecido social se consolide e crie círculos virtuosos de desenvolvimento (ALBAGLI e MACIEL, 2002).

Putnam (1996) procurou entender diferenças de desempenho institucional nas regiões da Itália, tendo relacionado este desempenho à natureza da vida cívica. Observou que certas

regiões possuem padrões e sistemas de engajamento cívico que permitem melhor desempenho e êxito das instituições, atribuindo ao processo histórico e ao contexto social as maiores restrições neste cenário. Segundo ele “a cooperação voluntária é mais fácil numa comunidade que tenha herdado um bom estoque de capital social sob a forma de regras de reciprocidade e sistemas de participação cívica” (PUTNAM, 1996, p. 177).

Não obstante a relevância do capital social, muitas outras variáveis são importantes no contexto do desenvolvimento local e comunitário, incluindo as relações de dominação, histórico político e recursos materiais. Assim, efeitos esperados do capital social podem ser na verdade resultados da interação destes e outros fatores alheios ao conceito, de modo que o capital social não deve ser visto como a solução de todas as falhas de mercado e desafios ao desenvolvimento, ainda que ele exerça um papel fundamental (ALBAGLI e MACIEL, 2002).

Evoluindo em relação ao conceito de capital social, Muls (2008) vai apresentar as perspectivas da reação autônoma e das redes. Para ele,

“O capital social é a base sobre a qual se instauram as formas de manifestação da reação autônoma, que por sua vez se expressam através da construção de redes. As formas assumidas pelo capital social em um determinado território são a síntese da reação deste território às forças heterônomas que sobre ele se impõem. A densidade de capital social em um território é medida pela quantidade de redes duráveis e coesas de relações econômicas, sociais e institucionais entre os atores locais, que por sua vez são institucionalizadas através das formas intermediárias de coordenação” (MULS, 2008, p.13).

Assim, a reação autônoma no nível local teria sua percepção possível quando o foco da análise é deslocado das funções macroeconômicas para as estratégias dos atores locais. Já as redes são, essencialmente, a forma pela qual a reação autônoma se expressa e fortalece as formas de coordenação, sendo o cerne do desenvolvimento econômico local. Como já mencionado, é a densidade dessas redes que vai apontar a trajetória endógena de desenvolvimento local (MULS, 2008).

Muls (2008) considera este tipo de rede instrumento relevante para que seja possível enfrentar as desigualdades sociais e inserir as economias locais na perspectiva global, uma vez que os aspectos de coesão social e coordenação são influenciados pelas dinâmicas de exclusão

e vulnerabilidades sociais, inclusive impactando nos interesses coletivos, na medida que a desigualdade social e o engajamento dos atores tendem a se influenciar mutuamente.

A responsabilização dos atores sociais e a ênfase na participação alavancam a condução das iniciativas e direções “de baixo para cima”. A partir das redes, a coletividade pode transformar o desenvolvimento em um processo político com escolhas que dependem da articulação entre Estado, mercado e sociedade civil organizada, caracterizada em uma lógica de governança (ANDION, 2003; VILPOUX e OLIVEIRA, 2010).

Em alguma medida, os conceitos de redes e a lógica da governança nos níveis locais são convergentes e estabelecem abordagens semelhantes em relação a integração e articulação de atores e seus interesses rumo a promoção do desenvolvimento. Essa materialização da lógica de organização social por meio destes formatos conceituais traz sempre a ideia de acumulação de capital social, promovendo reações autônomas que gerem um desenvolvimento desconcentrador capaz de considerar as necessidades sociais e enfrentar às vulnerabilidades sociais com a ação coletiva.

Tenório (2004) enfatiza ainda que as ações de nível local não devem ser um monopólio do poder público, tendo este um papel de articulador e facilitador de ações que tem sua eficácia dependente da sua adequação aos anseios de desenvolvimento da sociedade. A aproximação da governança com a democracia traz legitimidade à atuação estatal, de modo que o desenvolvimento local com cidadania se configura por meio de processos participativos e democráticos, com o direcionamento para o bem-estar em geral do território (TENÓRIO, 2004).

Ainda em relação aos governos locais, Guimarães (2017) apresenta como necessário a implementação, a nível territorial, de espaços públicos que permitam a ampliação da democratização da gestão pública, ou seja, a estruturação da governança local. Assim, a mobilização dos atores locais e construção de redes capazes de suplementar a capacidade institucional e atuar na formulação e implementação das políticas é fator essencial para o sucesso de iniciativas que visem promover o desenvolvimento local (GUIMARÃES, 2017).

Por fim, em relação à governança local, Muls (2008) afirma que este conceito tem ganhado relevância na literatura sobre desenvolvimento local em função da indicação de nova leitura do papel do poder público frente à interseção com o setor privado e a sociedade civil, promovendo o desenvolvimento com descentralização e redução das desigualdades. É um conceito que direciona o Estado em todas as dimensões e as aproxima dos demais atores locais.

Enfim, esta seção buscou apresentar a relevância da organização social no nível local para a promoção do desenvolvimento local. Neste sentido, a potencialização do estoque de capital social e a indução de redes e sistemáticas de governança capazes de promover a reação autônoma do nível local são direções relevantes. As relações entre o papel do Estado e o capital social serão abordadas com mais detalhes no próximo capítulo. A seguir, o direcionamento conceitual vai incorporar ainda as características necessárias para que as intervenções do poder público visem também a redução das desigualdades e da pobreza.

2.3. A relação do desenvolvimento local com a redução das vulnerabilidades sociais

Para Burgos e Sandim (2018), as estratégias de desenvolvimento regional e local tem potencial de trazer avanços não apenas econômicos, mas também sociais. Esta seção aproxima os conceitos e formatos de desenvolvimento local das perspectivas de pobreza e vulnerabilidade social, entendendo que o enfrentamento às situações de privação e exclusão pode utilizar alternativas que promovam o desenvolvimento focalizado nos territórios.

Além de explorar a relação entre modelos de desenvolvimento focados nos territórios e no enfrentamento da pobreza e das desigualdades, a seção aborda os aspectos complexos e multidimensionais que envolvem as privações e exclusões sociais, identificando teorias relevantes para o entendimento das características da pobreza e da exclusão social.

A superação da pobreza e redução das desigualdades depende, em suma, de estratégias simultâneas de inclusão social e produtiva da população (ABRAMO, CECCHINI e MORALES, 2019). É possível reafirmar então a ideia de estimular o desenvolvimento local como forma de enfrentar a pobreza e de promover a inclusão das parcelas da população mais vulneráveis e normalmente invisíveis.

O empoderamento dos grupos locais e o estímulo à maior autonomia das pessoas fomentam o desenvolvimento da sociedade civil local. Economicamente, podem levar também à integração das atividades no território, crescimento sustentável e melhoria nas condições de trabalho e renda da população. Obviamente, devem-se considerar outros fatores econômicos e sociais que influenciam neste contexto (BURGOS e SANDIM, 2018).

De acordo com Andion (2003), os modelos de desenvolvimento tradicionais podem trazer consequências sociais importantes. Comum em países periféricos, a grande disparidade entre áreas urbanas e rurais tende a acarretar uma grande parte da população vivendo em condições de subsistência, enquanto outra relevante parcela vive em condições de subemprego nas zonas urbanas, tornando-os desafios para o desenvolvimento ainda mais complexos (ANDION, 2003).

Esta complexidade também é abordada por Santos (2013), ao introduzir o conceito de “*wicked problems*”, ou problemas malditos, na tradução utilizada pelo autor. Trata-se do fato de que a desigualdade não é problema de fácil diagnóstico e entendimento. As causas da pobreza podem ter relação com a deficiência da economia regional, das competências cognitivas dos trabalhadores, do sistema educacional, ou mesmo com problemas de saúde, e de identidade, territoriais ou culturais (RITTER e WEBBER, 1973 *apud* SANTOS, 2013).

Na tentativa de compreender melhor as características, Rocha (2003) indica que a pobreza se apresenta como fenômeno complexo, definido como a situação em que as necessidades das pessoas não estão sendo atendidas de maneira adequada. A visão mais clássica e difundida de pobreza é a perspectiva econômica, uma vez que são utilizados valores monetários mínimos para caracterizar as pessoas que se encontram neste contexto. No entanto, considerando a dificuldade de caracterização e os limites de tal abordagem, muitos autores entendem a pobreza a partir de um conceito multidimensional em que dimensões diversas são relevantes, variando de acordo com as especificidades locais, sociais e culturais (AZEVEDO e BURLANDY, 2010).

O caráter econômico da pobreza que a considera como insuficiência de renda é apresentado por Azevedo e Burlandy (2010), derivando do conceito de pobreza absoluta, ou seja, necessidades vinculadas à sobrevivência física, e o conceito de pobreza relativa, que se refere a um conjunto de indivíduos pobres inseridos em sociedades que já possuem o mínimo à sobrevivência. Rocha (2003) complementa com o fato de que este tipo de medidas é muito útil para a ordenação de situações sociais e, ainda, que existe uma correlação importante entre nível de renda e indicadores de bem-estar físico, já que o acesso aos bens e serviços se dá pela disposição de recursos monetários (ROCHA, 2003).

Neste mesmo sentido, Costa (2005) aponta que

“No que tange ao bem-estar do indivíduo, não existe consenso em relação às formas de mensurá-lo. Porém, dois indicadores amplamente utilizados na

literatura sobre a pobreza são a renda e o consumo. A atratividade da abordagem monetária se baseia na ampla disponibilidade de dados como os preços dos produtos e serviços que compõem as cestas de consumo utilizadas, assim como sobre a renda. Um dos argumentos para o uso desta no estudo da pobreza consiste na correlação entre a renda e os indicadores de bem-estar. Quanto ao consumo, este apresentaria menor variabilidade ao longo do tempo, se comparado com a renda. Adicionalmente, defende-se que a adoção desses indicadores possibilita comparações entre diferentes regiões, países e períodos” (COSTA, 2015, p. 21).

Reafirma-se então que esta abordagem da renda utiliza, por consequência, a capacidade de consumo das pessoas como forma de mensurar a pobreza, de modo que pobres são aqueles que possuem um patamar de renda abaixo do limite mínimo estabelecido, considerado como suficiente para satisfazer suas necessidades (BRONZO, 2005). Costa (2015) vai dizer ainda que a exposição a choques econômicos e baixa capacidade de gerar renda no longo prazo são fontes de vulnerabilidade, de modo que o baixo suporte das redes, baixa atividade empreendedora e poucos postos de trabalho são fatores que contribuem para as vulnerabilidades.

Apesar da utilidade do conceito, Lopes, Macedo e Machado (2016) indicam que a linha de pobreza por si só é limitada, uma vez que os bens não-monetários também possuem potencial para afetar o bem-estar dos indivíduos. Dessa forma, é possível considerar uma abordagem de pobreza que observa como essencial o acesso a alguns bens primários (AZEVEDO e BURLANDY, 2010; LOPES, MACEDO e MACHADO, 2016). Ou seja, esta diversidade de características indica a observação da pobreza de maneira multidimensional, em que essa definição mais precisa de necessidades básicas é relevante.

Neste sentido, o enfoque da vulnerabilidade à pobreza indica a exposição a riscos e a respectiva capacidade de resposta, relacionando a diversos fatores ligados às pessoas ou territórios, como por exemplo, aspectos naturais, de saúde, sociais, econômicos, ambientais, políticos e até mesmo ao ciclo de vida (BRONZO, 2005).

Portanto, a abordagem da vulnerabilidade à pobreza vai além das questões relacionadas à renda, mas também questões subjetivas de sofrimento, insegurança e desamparo. Há, então, o entendimento de que as famílias em situação de vulnerabilidade e pobreza não possuem suas necessidades satisfeitas e se encontram em situação precária de alimentação, habitação,

educação, saúde, liberdade e autonomia, bem como serviços públicos que permitam um mínimo padrão de qualidade de vida (BRONZO, 2005).

Um autor clássico, que promove um enfoque equilibrado que concilia bem esses pontos, é Amartya Sen. Este autor relaciona a pobreza com a capacidade dos indivíduos exercerem suas liberdades e direitos sociais, civis e políticos, analisando as formas de acesso aos recursos privados e coletivo. Ou seja, o autor traz uma abordagem mais ampla, considerando além do acesso aos bens que satisfazem necessidades, também a possibilidade para os indivíduos exercerem sua cidadania e autonomia, introduzindo conceitos mais abstratos como direitos e liberdades, com reflexões acerca da pobreza em relação à justiça social, igualdades e desigualdades, sem negar a relevância dos fatores econômicos. Assim, a pobreza deve ser interpretada também como a privação destas capacidades (SEN, 1988).

Esta abordagem das capacitações de Sen enfatiza o papel do indivíduo nas questões relacionadas à pobreza, indo além do somatório de habilidades necessárias. Dessa forma, as pessoas dependem da provisão de diversos serviços públicos para além da renda, e da utilização dos seus próprios bens. A pobreza passa a ser entendida como a privação da capacidade de ter uma boa vida, enquanto o desenvolvimento seria obtido pela expansão destas capacidades individuais.

Em resumo, Sen (2000) define que a renda até pode ser o meio mais importante para uma vida sem privação, mas não é o único. Considerando que o maior interesse está na vida que as pessoas podem ter e a liberdade que podem usufruir, não faz sentido se concentrar em apenas um dos meios para que se busque esta liberdade. Nas palavras do autor, “*we must look at impoverished lives, and not just at depleted wallets*” (SEN, 2000, p. 3), ou seja, há que se considerar a pobreza enquanto a situação da vida das pessoas, não apenas do dinheiro que possuem disponível.

De acordo com Azevedo e Burlandy (2010), Sen acredita ainda que existe de alguma maneira a inversão dos entendimentos, de modo que maiores capacidades para viver a vida tendem a aumentar as possibilidades de que uma pessoa seja produtiva e possa garantir renda elevada. Ou seja, o aumento das suas capacidades e liberdades o levam a maior disposição a buscar renda.

Assim, por todas estas características complexas e multidimensionais, a interpretação de pobreza traz para a discussão a necessidade de profundo conhecimento dos contextos locais

para pautar a formulação de estratégias de combate à pobreza, principalmente na busca pelo desenvolvimento. Além disso, a temática deve ser considerada de maneira integral, ou seja, fazem-se necessárias intervenções que atuem em relação às múltiplas dimensões da pobreza e que se mostrem integradas e convergentes para os indivíduos usuários e beneficiários (AZEVEDO e BURLANDY, 2010).

Em relação a estas intervenções, percebe-se a convergência para que seja dado foco no território e nas pessoas. Abramo, Cecchini e Morales (2019) consideram que as intervenções devem ser direcionadas para a garantia de direitos, participação na vida social e, acesso aos serviços públicos de qualidade como saúde, educação e habitação. Importa também a inclusão produtiva das pessoas, vista como sua participação e acesso ao mercado de trabalho. (LEVITAS et.al., 2007 *apud* ABRAMO, CECCHINI e MORALES, 2019). Portanto, para que se observe estes aspectos, é necessário promover a articulação das estratégias de proteção social às dinâmicas de geração de trabalho e renda, entendendo o trabalho também como ferramenta de integração e inclusão social (ABRAMO, CECCHINI e MORALES, 2019).

Adicionalmente a estas direções para as intervenções, Esquivel Contreras (2007) indica a importância do reconhecimento das características sociais e psicológicas desta população para o êxito de intervenções que busquem o desenvolvimento local. (ESQUIVEL CONTRERAS, 2007). Para que o enfrentamento à problemas complexos e multidimensionais, assim como afirmou Santos (2013), são necessárias soluções também complexas e integradas, como por exemplo, a satisfação das necessidades básicas, o incremento da produtividade dos pequenos agricultores e a participação das pessoas no processo de desenvolvimento (COOMBS, 1980 *apud* ESQUIVEL CONTRERAS, 2007).

Esquivel Contreras (2007) vai dizer ainda que são necessárias estratégias de focalização eficientes para identificar o público e as suas reais necessidades, de modo que a participação dos beneficiários e da sociedade civil como um todo é essencial para que se aproximem as instituições públicas e privadas com presença regional e local. A consequência deste esforço coletivo é a facilitação do desenvolvimento das capacidades dos atores envolvidos, melhorando o acesso aos processos de tomada de decisão no nível local.

Por fim, a autora indica que a política de desenvolvimento deveria implicar na criação de espaços econômicos nos territórios, invertendo e revalorizando o território como elemento indispensável para a superação da pobreza. Neste mesmo sentido, esta relevância do local traz

desafios para os governos locais, de modo que boas intervenções devem ser capazes de reforçar as capacidades de gestão dos municípios (ESQUIVEL CONTRERAS, 2007).

Em síntese, esta seção identificou, em termos gerais, as características da pobreza e desigualdades que implicam em alternativas coordenadas para a superação da vulnerabilidade das famílias e indivíduos. O alinhamento conceitual e prático entre as temáticas permitiu o diálogo entre desenvolvimento local e políticas públicas que sejam voltadas ao enfrentamento da pobreza com estímulo à inclusão produtiva, considerando a multidimensionalidade inerente nestas questões.

2.4. Políticas públicas e experiências sociais de geração de renda e inclusão produtiva

Complementando as questões inerentes ao desenvolvimento local a serem destacadas nesse trabalho, é importante abordar algumas experiências de geração de renda e inclusão produtiva. O objetivo é apresentar iniciativas que possuam elementos da capacidade de coordenação coletiva do poder público e da sociedade civil, exemplificando o protagonismo dos atores locais. Além disso, são também iniciativas que se preocuparam com o enfrentamento da pobreza e promoção do desenvolvimento local. Com destaque nessa abordagem, entende-se ser relevante também apresentar alguns modelos de organização comunitária, como por exemplo, as cooperativas e a economia solidária.

Apresentam-se, inicialmente, iniciativas voltadas à inclusão produtiva, tidas como essenciais para o equilíbrio econômico e social em um cenário em que a capacidade de trabalho é subutilizada, identificando potencial produtivo para o desenvolvimento. Segundo Dowbor (2006), é necessária sobretudo a articulação institucional para a ampliação da inclusão produtiva, com a priorização de geração de oportunidades de emprego, incentivo à criação de empreendimentos locais, e a parcerização do setor público local e organizações da sociedade civil para prestação de serviços (DOWBOR, 2006).

Como exemplo destas iniciativas de inclusão produtiva, as ações de fortalecimento da agricultura ganham destaque. França, Silva e Vaz (2002) analisam o caso de Hulha Negra (RS), onde o desenho da política pública municipal (Política de Oportunidades de Mercado - POM) se apresentava como importante intervenção da dinâmica econômica local, incluindo os agricultores familiares locais nas compras da merenda escolar e alimentação hospitalar, além

da comercialização em feiras livres, festas regionais, e um centro de comercialização de produtos coloniais (FRANÇA, SILVA E VAZ, 2002).

Na mesma linha de atuação, em Dracena (SP), os programas federais como a aquisição de alimentos (PAA) e de alimentação escolar (PNAE) permitiram a articulação entre os atores locais para a produção e aquisição dos alimentos, possibilitando o aumento na geração de renda da população (SANTOS, 2013).

Um conjunto de iniciativas comunitárias que apresentam como efeito o fortalecimento do capital social dos territórios são as cooperativas auto gestionárias, que podem promover o aumento da renda, reduzir desigualdades e aumentar a qualidade de vida das pessoas, o que por sua vez tende a contribuir para fortalecer o capital social do território (ALBAGLI e MACIEL, 2002). Para Singer (2002) as cooperativas de produção são associações de trabalhadores que buscam produzir bens ou serviços para serem comercializados, seguindo uma lógica de empresa solidária, com ajuda e aprendizado entre os componentes e relações de trabalho mais justas.

Outro exemplo comunitário relevante que ilustra os processos de interação é a economia solidária. Singer (2002) indica que este modelo de organização coletiva é uma alternativa capaz de proporcionar às pessoas que a adotam mais liberdade de escolha do trabalho, autonomia das atividades produtivas, participação nas decisões e das relações de comunidade e colaboração. Ou seja, contempla aspectos relevantes para o desenvolvimento local como a dimensão produtiva e o sentimento de pertencimento das pessoas. Para o autor, pode ser traduzida pela aproximação da produção e geração de renda de uma “organização comunitária da vida social” (SINGER, 2002, p. 115).

Esta lógica apresenta ainda a ideia de moeda social e a relação com os bancos comunitários, capazes de ofertar crédito para os trabalhadores e seus empreendimentos. França, Silva e Vaz (2002) apresentam a exitosa experiência do Banco Palmas em Fortaleza, sendo exemplo da capacidade comunitária na formulação de políticas sociais e democráticas, proporcionando desenvolvimento local integrado e sustentável por meio da interlocução com a sociedade civil. Basicamente se trata de uma política de expansão do microcrédito produtivo e o fomento ao comércio local.

Contribuindo com este exemplo, Santos (2013) inclui o exemplo do Banco Comunitário Cocais (PI), onde a melhoria no acesso ao crédito produtivo mais barato e circulação de moeda local fez com que a população consumisse sua renda no próprio município. O papel do poder

público era de articulador e fomentador, mas o protagonismo foi da sociedade civil quando da criação do banco (SANTOS, 2013).

Ações deste tipo permitem, por meio da geração de renda, a redução das condições de pobreza e vulnerabilidade como a insegurança alimentar. Além disso, provoca efeitos indiretos positivos, como a redução da dependência da atuação governamental, implicando à organização da sociedade civil local o protagonismo e a autonomia nas decisões relevantes para sua comunidade em um processo coletivo e participativo (BAVA, 2004).

Além destes exemplos, os autores ainda discorrem sobre o estímulo, fortalecimento e viabilização de micro empreendimentos industriais e de serviços, e a incubação tecnológica de cooperativas populares. Os resultados são positivos, uma vez que a lógica de atuação cooperada transfere os lucros diretamente para os cooperados, auxiliando na apropriação da produtividade e qualidade do trabalho por parte dos trabalhadores (FRANÇA, SILVA e VAZ, 2002; SANTOS, 2013).

Enfim, esta seção buscou complementar rapidamente a apresentação mais conceitual do desenvolvimento local com casos exemplificativos, voltados para a geração de renda e superação das vulnerabilidades sociais e geração da renda das famílias. A partir da apresentação de iniciativas do poder público e da sociedade, foi possível tornar mais viva e palpável a ideia de desenvolvimento local, aproximando-a dos objetivos deste trabalho.

Os exemplos selecionados tiveram também o objetivo destacar a importância da capacidade coordenativa no nível local, tanto da sociedade civil quanto do poder público, inclusive induzindo o enfrentamento das condições de pobreza e vulnerabilidade. Nesse sentido, as dinâmicas de cooperativismo, economia solidária e apoio aos pequenos empreendimentos procuraram combinar os aspectos mais importantes da promoção do desenvolvimento local, articulando ações de geração de emprego e renda com fatores que fortalecem a integração, a autoconfiança e a maior coesão em uma comunidade.

2.5. Síntese conclusiva das teorias abordadas

Este capítulo visou trazer formulações teóricas consideradas relevantes para o entendimento das diversas dimensões e fatores que afetam o que se definiu como desenvolvimento local.

Portanto, foram exploradas as características fundamentais que permitiram enxergar o desenvolvimento local como direção, buscando a organização social capaz de gerar renda e qualidade de vida para a população.

Os conceitos primários e o histórico desta lógica de desenvolvimento apropriado pelo território foram apresentados em detalhe, procurando identificar os limites e a evolução das teorias e modelos de desenvolvimento. Apresentou-se ainda como novas alternativas às correntes teóricas surgiram em contextos de crise econômica e institucional. Destacou-se, portanto, como a potencialidade da indução do desenvolvimento de baixo para cima pode ser observada na importância conferida às redes, e a perspectiva de desenvolvimento endógeno focado nas sinergias capazes de gerar reações autônomas.

Mostrando a importância de noções ligadas à organização de atores locais, as ideias de capital social e redes locais se mostram fundamentais para identificar a importância da perspectiva colaborativa e inclusiva, com o protagonismo destes atores. Estes conceitos ganham ainda mais força quando consideradas as dinâmicas de pobreza e vulnerabilidade social, ou seja, o estímulo ao desenvolvimento local com a apropriação dos atores no território se apresenta como alternativa capaz de superar as vulnerabilidades sociais. Este é o cerne da argumentação deste capítulo.

Procurou-se destacar que o desenvolvimento deve ser direcionado principalmente para as pessoas em situação de pobreza e vulnerabilidade social, justamente aquelas que se encontram tão distantes das condições essenciais para uma vida digna. Assim, procurou-se enfatizar como questões fundamentalmente complexas como essas necessitam de abordagens que possam contemplar todas as dimensões. Além disso, para o êxito das intervenções, deve-se considerar a indução da participação e organização da sociedade como forma de contemplar as características multidimensionais e promover o desenvolvimento dos territórios.

Completando o argumento teórico, o próximo capítulo busca se apropriar das capacidades do poder público frente a responsabilidade de articulação com a sociedade civil na indução do desenvolvimento dos territórios. Assim, o objetivo será identificar como as alternativas e iniciativas devem ser conduzidas e orientadas pelas políticas públicas, considerando então quais são as capacidades necessárias para que elas promovam o desenvolvimento local e a reação autônoma da sociedade.

3. CAPACIDADES ESTATAIS E O PAPEL DOS GOVERNOS NA PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO LOCAL

Após a apresentação das definições de desenvolvimento local na perspectiva do enfrentamento às desigualdades e inclusão produtiva da população vulnerável, este capítulo tem por objetivo detalhar a forma pela qual estes processos são organizados e conduzidos, focalizando nas relações entre Estado e sociedade civil e as dinâmicas de coordenação que envolvem diferentes níveis do aparato burocrático estatal.

Dessa forma, deve-se observar as características destas relações, bem como os desafios à promoção de condições favoráveis para o desenvolvimento, desde uma lógica desenvolvimentista mais centralizada, até os modelos locais mais específicos provenientes inclusive dos processos de descentralização de poder e das respectivas responsabilidades. Esta é a discussão conduzida neste capítulo, abordando o papel do Estado e de suas estruturas para conduzir a promoção do desenvolvimento e, neste sentido, entender quais as capacidades são necessárias para tal.

As abordagens acerca do conceito de desenvolvimento local, como apontado no capítulo anterior, ganharam notoriedade nas agendas políticas e sociais principalmente nos anos 90. O debate tem se ampliado a partir das dificuldades de se alcançar o desenvolvimento por medidas tradicionais e, principalmente, dos efeitos negativos gerados. Segundo Tenório (2007),

“[...]a grande maioria dos agentes que impulsionam as iniciativas de desenvolvimento local o faz não no sentido da complementaridade a projetos de desenvolvimento nacional, mas justamente porque este está ausente, pela falta de respostas das políticas nacionais ao acirramento do desemprego e da crise social no plano local. Assim, dada a grande expectativa que vem se dando em diversos segmentos da sociedade civil brasileira acerca do desenvolvimento local, algumas considerações devem ser apontadas também na relação Estado-sociedade civil” (TENÓRIO, 2007, p. 96).

Dessa forma, o Estado passa a ser visto como agente responsável pela garantia das condições de desenvolvimento e protagonismo da sociedade civil, bem como pela promoção de

espaços de solidariedade e construção coletiva, trazendo à tona processos de ampliação da cidadania e democratização da sociedade.

A construção histórica deste entendimento mostra que contextos de democratização e ampliação do poder local são condições favoráveis ao desenvolvimento local. No Brasil, a partir do período de redemocratização no final dos anos 80, as políticas públicas no contexto federativo da Constituição de 1988 foram orientadas pela transferência de atribuições para os governos locais e sociedade civil, trazendo condicionantes importantes para estratégias de desenvolvimento local (TENÓRIO, 2007).

A sinergia entre o Estado e a sociedade civil em ações coordenadas é definida por Tenório (2007) como o desenvolvimento local com cidadania, buscando a promoção do bem-estar de determinado território. Imbricado neste conceito está também a importância de se pensar novas dinâmicas para as estruturas tradicionais de gestão pública local e as capacidades estatais disponíveis para que o Estado exerça, em quaisquer níveis, seu papel junto à sociedade. Além disso, políticas públicas que são construídas tendo essa coordenação como base tem mais chances de atender às demandas locais dos cidadãos.

Tenório (2007) alerta ainda que a complexidade social não deve se perder na endogenia exagerada, considerando a vontade dos atores sociais como requisito suficiente para a superação do subdesenvolvimento. Ou seja, a capacidade do Estado de apoiar a sociedade civil é fator determinante para a promoção efetiva do desenvolvimento no nível local.

Considerando então a relevância de apresentar as características que envolvem a relação Estado e sociedade civil na promoção do desenvolvimento local, a próxima seção propõe uma abordagem teórica dos conceitos que envolvem esta relação, identificando as capacidades estatais necessárias para que o Estado seja efetivo no objetivo de conduzir e fomentar as iniciativas de desenvolvimento. Utiliza-se como alicerce teórico as definições de Peter Evans (2004), abordando conceitos relacionados à autonomia do aparato burocrático e às formas de inserção do Estado nas relações sociais. Apresenta ainda conceitos complementares que permitem compreender outros tipos de capacidades estatais relevantes nesta busca pela sinergia.

A terceira seção propõe abordar pontos de maior detalhe nesta relação entre Estado e sociedade, envolvendo as capacidades políticas e os desafios de governabilidade, além da ideia de descentralização do poder e das responsabilidades do Estado na promoção do desenvolvimento. De maneira introdutória, traz à tona a trajetória brasileira em relação a

descentralização federativa e transferência de competências na execução das políticas públicas para os governos subnacionais, que configuraram o contexto político e institucional do país nas décadas de 80 e 90, principalmente.

A seção 4, ao considerar a descentralização das relações entre Estado e sociedade, aborda a dinâmica das relações intergovernamentais dos governos subnacionais e os reflexos nas responsabilidades destes entes. A partir do novo contexto, os municípios ganham notoriedade como expressão do governo local, mas devem lidar com inúmeras dificuldades e desafios para a gestão e relação com os atores locais. Considera-se, neste caso, a proximidade com a sociedade e suas demandas, ao passo que os governos estaduais se apresentam com potencialidade e limites para a condução dos projetos de desenvolvimento, tendo como desafio o vácuo institucional das estruturas de coordenação das políticas públicas.

Complementarmente, a complexidade dos problemas sociais que são apresentados no nível local exige a capacidade de integração e intersectorialidade do Estado, envolvendo não somente as relações entre os entes no aparato estatal, mas também os atores locais e a sociedade civil. Para isso, é pertinente observar os beneficiários das políticas públicas como destinatários das convergências a serem produzidas por esta articulação. Assim, o objeto da quinta seção é a intersectorialidade na atuação do Estado. O capítulo é finalizado pelas considerações finais, enfatizando o papel das capacidades estatais e do aparato estatal na promoção do desenvolvimento.

3.1. As capacidades estatais e a sinergia entre Estado e sociedade para a promoção do desenvolvimento

A partir das perspectivas pelas quais o poder público e o Estado, em geral, buscam a promoção do desenvolvimento local e da geração de renda, importa-nos neste momento apresentar conceitos e definições relevantes no que tange às relações entre Estado e sociedade na promoção do desenvolvimento. Para tal, é importante entender as capacidades estatais acionadas e a forma pela qual elas se desenvolvem, considerando as diversas formas de atuação do poder público.

As relações do Estado com a sociedade civil demandam capacidades que permitam a condução e a convergência de interesses. Esta seção vai abordar as teorias que definem as

formas desta interação do Estado com os atores sociais, destacando tanto o papel do aparato burocrático como as formas de interação com os atores mais relevantes.

A principal abordagem selecionada para definir os conceitos de capacidades estatais é a de Peter Evans (2004). Ao buscar compreender o que é necessário para as estruturas estatais terem mais capacidade de alcançar objetivos econômicos, ou seja, de que forma o Estado pode atuar para promover o desenvolvimento de um país, o autor identifica as relações sinérgicas entre Estado e sociedade.

Para Evans (2004), o papel central do Estado no fomento ao desenvolvimento depende de princípios básicos: a autonomia do aparato burocrático e sua interação com os atores sociais relevantes. A *autonomia* permite que o Estado não seja capturado e dominado pelos interesses dos grupos e elites no processo de desenvolvimento. Nesse sentido, Evans considera como componente importante da capacidade estatal a presença de um corpo técnico qualificado e forte, alcançado pela profissionalização dos agentes da burocracia. Esta organização interna se assemelharia aos pressupostos weberianos de meritocracia, carreiras de longo prazo e coerência corporativa (EVANS, 2004).

Por outro lado, a sinergia das relações depende também de consensos e direções comuns entre o Estado e os agentes econômicos. Nesse sentido, a burocracia deve buscar *parcerias* com estes agentes para a obtenção de interações coordenadas na direção dos projetos de desenvolvimento. Estas interações têm papel fundamental, dado que os agentes, por possuírem o melhor conhecimento de aspectos essenciais da área em que atuam, tendem a ser fundamentais para o desenho e implementação de respectiva política. Cresce assim a importância de arranjos institucionais capazes de suportar as relações entre Estado e agentes privados (EVANS, 2004).

Neste contexto, Evans (2004) apresenta o conceito de “*embedded autonomy*” ou autonomia inserida. Esse conceito implica que a autonomia, por si só, não permite ao Estado capacidade suficiente para implementar suas políticas de maneira eficaz. Isso porque, se não possuir os laços necessários com o setor privado, o Estado pode não ter condições de traduzir as demandas dos agentes da sociedade. Como exemplo, é possível citar Estados autoritários com burocracias autônomas que não necessariamente produziram desenvolvimento.

Por outro lado, se os agentes privados não encontrarem no Estado uma estrutura interna robusta, é possível existir a percepção da incapacidade na resolução de problemas e promoção

da convergência de interesses, ou seja, os atores perdem a confiança no Estado e sua atuação. Dessa forma, segundo Evans, capacidade estatal requer a combinação entre a capacidade da burocracia weberiana, que permita ao Estado formular seus próprios objetivos, e a inserção nas estruturas sociais, ou seja, a combinação entre coesão interna e articulação externa em conexão com setor privado.

Esta definição da autonomia inserida foi utilizada por Evans (2004) para a construção de três tipos ideais de estados: Estados predatórios e Estados desenvolvimentistas e os intermediários. No Estado predatório, observa-se a ausência do aparato burocrático weberiano e a conseqüente busca pela maximização individual do poder, de modo que os investimentos privados seriam inibidos pelos riscos e incertezas, inviabilizando a parceria com este setor para a indução da transformação industrial. O caso analisado pelo autor é da ditadura de Mobutu Sese Seko no Zaire.

No Estado desenvolvimentista, como por exemplo, os asiáticos Japão, Coreia do Sul e Taiwan, a combinação entre burocracia consolidada e inserção nas estruturas industriais gerou o sucesso no desenvolvimento destes países. A simultaneidade das características de autonomia e parceria impediu que as relações com os grupos sociais se tornassem clientelísticas e, ao mesmo tempo, auxiliaram na formulação de políticas aderentes às demandas da transformação industrial. Além disso, neste tipo de Estado, laços informais da burocracia reforçam a identidade corporativa e a coerência interna, inclusive com maior seletividade das intervenções em setores-chaves, e permitindo minimizar problemas de coordenação.

Por fim, os Estados intermediários possuem ambiguidades nas estruturas internas e nas relações com a sociedade, de modo que a evolução da construção teórica do autor apresenta medidas para que estes estados avancem na promoção do desenvolvimento com maior autonomia burocrática e seletividade de projetos coletivos (EVANS, 2004). Como exemplo, Brasil e Índia são excelentes ilustrações de como elementos do tipo ideal de desenvolvimentismo podem se combinar com características que reduzem a inserção e se distanciam do isolamento weberiano.

No caso brasileiro, o autor aponta que a autonomia não se apresenta de maneira global, mas se resume à “bolsões de eficiência” restrita a determinadas instituições, enquanto persistem características clientelistas e patrimonialistas nas relações em geral. As estruturas sociais são complexas e divididas, tornando ainda mais desafiador o papel dos Estados com capacidade

burocrática limitada. Ainda assim, estes Estados fomentaram significativas transformações, com taxas de crescimento notáveis e desenvolvimento industrial substancial (EVANS, 1993).

Importante dizer que estes conceitos trazidos pela teoria do autor devem ser considerados de maneira contextualizada, respeitando questões institucionais específicas. As observações de Evans possuem forte relação com as perspectivas do desenvolvimentismo, com foco no desenvolvimento industrial e seus efeitos nos países. O Estado estaria então inserido em relações complexas com os atores privados, de modo que as formas de sinergia observadas também são relevantes para entender a importância das parcerias para o desenvolvimento. Por este fato, o autor avança ao detalhar quais seriam estas formas de interação, reconhecendo a necessidade de expandir a discussão para outros tipos de grupos sociais e a relevância do capital social.

Dessa forma, Evans (1997) detalha a ideia de sinergia a partir de duas definições: a *complementaridade* e a *inserção*. A complementaridade é fundamentada no suporte mútuo entre agentes públicos e privados. A disponibilização de bens e serviços pelo poder público complementam as entregas de mercado dos agentes privados, de modo que esta interação pode criar ambiente favorável capaz de fortalecer o capital social de maneira indireta.

Já a ideia da inserção indica que o agente, que é parte do aparato estatal, pode se tornar também parte da comunidade em que executa as ações. Assim, são estabelecidas redes informais de confiança e reciprocidade que avançam as fronteiras entre o público e privado e permitem o fortalecimento do capital social. Traduzir estas redes locais em organizações potenciais para o desenvolvimento se configura como responsabilidade do Estado (EVANS, 1997).

Assim, o autor aborda o conceito de capital social de maneira distinta à teoria tratada no capítulo anterior. Como visto, Putnam (1996) entendia que o estoque de capital social em determinada sociedade se apresentava como fator de auxílio à ação estatal, ou seja, permitiria o fortalecimento das relações de parceria. Segundo Putnam, a disponibilidade do capital social estaria relacionada principalmente à trajetória histórica e de fatores ligados à própria sociedade em si.

Já Evans (1997) acredita, tendo em vista as definições apresentadas, que a ação dos governos no fomento às redes de confiança existentes pode ser capaz de promover sinergias e alavancar o capital social, atribuindo ao Estado a responsabilidade por fazer esta indução

quando necessário. Para o autor, mesmo em condições adversas como sociedades típicas de países do terceiro mundo, essa sinergia é potencialmente possível de se construir (EVANS, 1997).

Assim, a partir dessa nova abordagem e conceitos, Evans (1997) conclui que a sinergia entre Estado e sociedade civil pode ser promovida, de forma a contribuir para o desenvolvimento e bem-estar dos cidadãos. Deve-se enfatizar que para que o Estado exerça seu papel na promoção desta proximidade, desenvolvendo o capital social e produzindo as relações de sinergia necessárias, faz-se essencial uma burocracia robusta que garanta tanto o suporte para a organização dos grupos como um aparato estatal capaz de promover confiança e cooperação com as comunidades (EVANS, 1997). Em suma, o fomento ao capital social como caminho para o desenvolvimento implica em observar o Estado como agente capaz de promover a sinergia.

Outra forma possível de interação entre Estado e sociedade que complementa as definições de Evans está presente em Weiss (1998) *apud* Cerqueira (2015). O autor define o conceito de *interdependência dirigida* como a delegação de autoridade do Estado para os atores sociais, ou seja, seria a ideia de transferência de responsabilidades para a sociedade civil, entendido aqui como uma das formas possíveis de interação.

No entanto, cabe aqui apresentar um contraponto relevante para a discussão. Albagli e Maciel (2002) apresentam alguns limites nesta abordagem das relações entre Estado e sociedade. Para as autoras, a capacidade empreendedora da sociedade em realizar ações comunitárias não deveria isentar os governos de atender as necessidades da população. Como exemplo, existem casos na Itália e na Grécia em que cooperativas e empresas sociais originadas nas iniciativas da população local acabam sendo responsáveis por atividades da educação, saúde ou transporte público que deixaram de ser encargos do Estado (ALBAGLI e MACIEL, 2002).

Esta argumentação apresenta que há, no escopo das relações de sinergia, também um debate em torno dos limites das responsabilidades do Estado e da relação com a sociedade civil. De toda forma, estes pontos não deixam de apresentar a relevância do papel das experiências comunitárias para a redução de problemas sociais e a promoção do desenvolvimento local sustentável (ALBAGLI e MACIEL, 2002).

Enriquecendo os conceitos de capacidades estatais, Cerqueira (2015) apresenta algumas dimensões que detalham as capacidades necessárias para o Estado. Para além dos principais

fatores abordados até então, o autor avança ao trazer democracia e participação social como elementos fundamentais. Assim, entende-se que a sinergia entre Estado e sociedade depende ainda do fomento à atuação de atores estratégicos e mobilização da população para obter a adesão destes agentes aos objetivos de desenvolvimento.

Para o autor, mais do que as capacidades técnicas do aparato estatal, são necessárias capacidades políticas para legitimação das demandas sociais e construção de consensos em torno dos objetivos de desenvolvimento. As capacidades políticas podem ser entendidas com a habilidade dos agentes para expandir as interlocuções e articulação com diferentes atores sociais (CERQUEIRA, 2015).

Estes dois tipos de capacidades estatais devem ser desenvolvidos pelo Estado para que se alterem os arranjos institucionais neste contexto mais plural, buscando gerar desenvolvimento com bases consistentes e legitimidade social. Os parâmetros contextuais políticos são importantes para compreender adequadamente as capacidades estatais e, em alguma medida, é este ponto que define o que o Estado tem ao seu dispor para promover o desenvolvimento.

Estes conceitos iniciais de capacidades estatais permitiram observar a relevância da temática no contexto da pesquisa, uma vez que são acionadas diversas perspectivas que complementam o argumento teórico e direcionam para a avaliação das políticas públicas. Destaca-se que as capacidades técnicas e a autonomia isoladas não são suficientes para a promoção da sinergia entre Estado e sociedade para a direção do desenvolvimento, sendo necessária a imersão nas demandas sociais para a criação de ambiente favorável e capacidade política para priorizar as direções.

Em resumo, o poder público possui papel fundamental na indução do desenvolvimento local ao promover interações que contemplem os interesses e as demandas sociais. Para executar de maneira efetiva esta função, o Estado, além de ter um corpo técnico qualificado, deve ser capaz de se inserir no contexto social e considerar o contexto político.

Enfim, quando se traz a questão da capacidade estatal na promoção do desenvolvimento local, estas observações teóricas, embora muito relevantes, precisam ser mais bem trabalhadas e adaptadas ao conceito e ao contexto, apontando para outras questões importantes, como a governança e a coordenação no âmbito da execução das políticas públicas. Esses conceitos e dimensões serão explorados na próxima seção.

3.2. A descentralização do papel do Estado e os desafios para as capacidades estatais

A teoria apresentada anteriormente interpreta as relações entre o aparato estatal e a sociedade civil, identificando atores econômicos e agentes privados em geral. Porém, as relações entre o Estado e a sociedade vão além dos governos nacionais, considerando também governos descentralizados subnacionais, o que ganha importância em face dos processos de descentralização das políticas públicas e das responsabilidades institucionais verificados nas últimas décadas.

Para que seja possível abordar a temática da descentralização do poder na dinâmica burocrática e nas relações com a sociedade, é importante trazer a ideia de governança como elemento para a gestão de conflitos e interesses no escopo de atuação do Estado, fazendo a transição a partir da ideia de capacidades políticas tratadas anteriormente. Dessa forma, esta seção vai apresentar, além da abordagem sobre a governança, as características da democratização e da descentralização federativa com objetivo de complementar as capacidades estatais necessárias para a promoção do desenvolvimento.

A transição de um modelo desenvolvimentista para uma perspectiva descentralizada de desenvolvimento no âmbito das instituições públicas é conduzida também pela noção democrática e de controle social das políticas públicas. Como abordado anteriormente, para além das relações fundamentadas na ideia do Estado se inserindo na sociedade, há também relações em que a sociedade se insere nas decisões do Estado, as quais ganharão mais elementos nesta seção.

Esta transição de modelos, no geral, ocorreu também em função das dificuldades observadas na relação Estado e sociedade, somada à ineficácia do poder público em lidar com o desequilíbrio econômico e a desigualdade social (DINIZ, 1996). A abordagem desta seção vai lidar com os efeitos da descentralização do poder estatal, mas não pretende aprofundar em questões como crise e reforma do Estado, sendo este ponto o pano de fundo contextual para as transformações analisadas nas relações entre Estado e sociedade.

Como apresentado, as capacidades políticas são necessárias na superação de conflitos e na prevenção à captura de interesses, promovendo canais de interlocução e negociação na relação entre a burocracia e os vários grupos da sociedade. Estaria relacionada a um conjunto de instituições de participação e representação capazes de problematizar as questões sociais e

configurar uma agenda pública mais plural. Dessa forma, o conceito de capacidades políticas se associa à ideia de governança, com a desconcentração do poder do Estado em relação à sociedade e, por consequência, a geração de arranjos capazes de contemplar estas relações (VICARI, 2020).

Nesse sentido, as capacidades políticas são necessárias por permitirem o envolvimento não apenas dos grupos econômicos estratégicos para a política em questão, mas de grupos da sociedade civil em geral. Os estudos sobre a operacionalização destas capacidades tendem a se concentrar na forma de inclusão e participação dos cidadãos nos processos decisórios, mostrando como a participação direta conduziria ao aprendizado democrático e a consequente consolidação da democracia (VAZ, 2014).

Além disso, o processo de interação entre o Estado e a sociedade possui uma rede de canais diversificados que vão além das instâncias participativas usuais, de modo que estes espaços políticos de negociação possuem objetivos, como por exemplo, a simples troca de informações e a explicitação de conflitos em áreas diversas.

Sendo assim, o fortalecimento da capacidade estatal se expressa também na habilidade para articular consensos em torno de uma agenda de desenvolvimento, considerando a capacidade de conduzir a estabilidade política. Assim, “o grau de atuação do Estado em áreas estratégicas e a sua capacidade de articular as demandas dos atores relevantes nos leva a chamar atenção para a governabilidade democrática” (BOSCHI, 2013, p. 4).

Boschi (2013) entende a governabilidade como as condições favoráveis para a ação do governo, sendo parte de suas capacidades de gestão, ou seja, diz respeito ao grau de cooperação e interação entre atores públicos e privados nas redes de decisão. Há ainda o entendimento que a governabilidade depende de condições sistêmicas mais gerais em relação ao exercício do poder em uma sociedade, como por exemplo, as características do sistema político, as relações entre os poderes e a lógica de intermediação de interesses (DINIZ, 1996).

Dessa forma, a resolução de conflitos e a implementação de políticas em um ambiente democrático conduz à ideia de governança. Para Diniz (1996), a governança seria o conjunto de mecanismos e procedimentos relacionados à dimensão participativa e plural da sociedade, representando a capacidade governativa de ação estatal na implementação de políticas públicas e execução de metas coletivas. Assim, as instituições e os processos políticos impactam no desempenho econômico e na criação de relações de confiança interna e externa.

Observa-se então que a análise das relações entre Estado e sociedade avança para uma perspectiva complexa que deve ser considerada na abordagem das capacidades estatais para o desenvolvimento. Desta forma, os novos arranjos institucionais voltados à governança são utilizados para lidar com os desafios da articulação e convergência de interesses, reconhecendo a diversificação de mecanismos de coordenação entre atores e ambientes complexos (CAVALCANTE, LOTTA e OLIVEIRA, 2018).

Esta complexidade das relações e os novos arranjos institucionais foram influenciados pelos processos de descentralização do poder do Estado, ou seja, a capacidade de governar é influenciada pela descentralização de poder e pelo fortalecimento democrático. Assim, apresentam-se novos desafios em relação ao aparato estatal e na relação entre Estado e sociedade.

Kerbauy (2001) define que a descentralização pode representar tanto a transferência de competência da administração pública entre os níveis de governo quanto do Estado para a sociedade civil. Neste momento, a transferência de poder decisório para municípios ou órgãos locais é o foco da abordagem de descentralização. Essa transferência está associada positivamente à participação popular, a qual pode ser considerada como ajuste da democracia representativa e traz a necessidade da modernização gerencial da administração pública.

A associação positiva entre descentralização e democracia tem alguma relação com o grau de poder que a Constituição Federal de 1988 confere às unidades da federação, de modo que mudanças substanciais nos arranjos políticos, administrativos e institucionais foram propiciadas. A busca pela atuação do poder público de maneira democrática e efetiva na área social é o contexto no qual emerge a perspectiva da descentralização federativa, visando ainda a criação de condições favoráveis à participação da população nas decisões públicas (CARNEIRO e BRASIL, 2010; KERBAUY, 2001).

A Constituição, conforme tendência internacional, buscou conduzir a descentralização a partir do maior grau de autonomia política e administrativa dos entes federados. A transferência de poder para as instâncias subnacionais de governo se deu em relação à elaboração das políticas, gestão da estrutura burocrática e repasses do orçamento. Esse processo se tornou irreversível em função das lacunas ocasionadas pela omissão dos níveis centrais de governo, trazendo para as administrações municipais um papel ampliado na implementação das políticas públicas (CARNEIRO e BRASIL, 2010).

Além disso, a Constituição de 1988 definiu também instâncias de participação social responsáveis pelo suporte à gestão descentralizada e minimização dos conflitos de interesses. Como exemplo destas instâncias, os conselhos tendem a ser entendidos como instrumentos para a promoção da descentralização administrativa e ampliação da participação popular no processo decisório, com o conseqüente aumento da eficácia na implementação de políticas públicas (KERBAUY, 2001).

É importante, neste momento, ressaltar algumas ponderações relevantes aos paradigmas da descentralização. Arretche (1996) aponta que, apesar da expectativa que o processo de descentralização trouxesse a consolidação democrática e elevação dos níveis de bem-estar da população pela maior eficiência dos serviços públicos, a observação lógica e empírica não sustenta estes pressupostos.

Para a autora, o período de redemocratização e crise econômica, ocorrido nos anos 80, pressionou os governos estaduais e municipais a atuar em programas focalizados nas populações vulneráveis, aumentando o gasto público em ações assistenciais e projetos direcionados para o nível local. Entretanto, o esvaziamento progressivo dos recursos no nível federal ocasionou a descentralização desigual das políticas sociais, em relação aos resultados da implementação e qualidade na prestação de serviços.

Neste contexto, o argumento apresentado pela autora é de que o nível central de governo tem importância estratégica na coordenação das prioridades, impactando nos processos de descentralização da gestão dos programas do poder público. Assim, considerando as limitações e dificuldades dos governos subnacionais decorrentes do processo de descentralização, Arretche (1996) afirma que

“A superação dessas dificuldades não pode ocorrer apenas por iniciativa dos governos locais, dada exatamente sua heterogeneidade na capacidade de mobilizar recursos próprios e dada a escala local de sua atuação. Apenas o governo central pode desempenhar essa tarefa, sob pena de que se aprofundem as desigualdades regionais. É certo que uma proposição desse tipo não está isenta de preferências e valores, mas parece-me que as tendências de reforma do Estado brasileiro apontam para um novo papel a ser desempenhado pelo governo federal: de forte regulação das políticas nacionais, de correção das

desigualdades regionais e de compensação das insuficiências locais (ARRETCHE, 1996, p. 12).

Este contraponto apresentado ao paradigma de que a descentralização implicaria no esvaziamento das funções do governo central, permite-nos observar a importância da existência de capacidades estatais disponíveis e instituições fortes em todos os níveis do aparato estatal. Assim, a concretização da democracia depende mais das instituições responsáveis pelas decisões, do que da escala ou nível de governo encarregado da gestão das políticas. Este processo deve considerar as competências e as responsabilidades coordenadas, possibilitando a produção da sinergia com a sociedade nos níveis central e local.

Arretche (1996) entende este processo como a adequação e fortalecimento do papel do governo central de expansão seletiva. O nível central deve desempenhar funções de coordenação e regulação de políticas setoriais a serem implementadas pelos governos subnacionais, apresentando inclusive alternativa relevante para as desigualdades regionais existentes.

Para os municípios, a transferência do poder decisório traz a necessidade de modernização da capacidade administrativa da gestão pública, impactando fortemente as estruturas de poder local. Os desafios estão relacionados também à fragmentação institucional, à permeabilidade dos governos locais às elites e interesses clientelistas, e à baixa qualificação das burocracias locais para execução das políticas e serviços públicos (KERBAUY, 2001).

Carneiro e Brasil (2010) apontam ainda que os municípios se mantêm dependentes das transferências governamentais em função da insuficiência de mecanismos de arrecadação própria. Dessa forma, o sucesso do movimento de descentralização depende do reforço da capacidade administrativa e financeira dos municípios em um cenário no qual os governos locais possuem limitações para executar suas competências.

Ainda assim, para Kerbauy (2001), os governos locais seriam os mediadores entre as instituições públicas e a sociedade civil, constituindo um novo arranjo institucional local capaz de contemplar um pacto governamental. O grau desta aproximação depende dos arranjos institucionais, da cultura e dos interesses dos atores locais, de modo que os resultados dependeriam desta sinergia e da participação efetiva, com a população integrada às decisões das prioridades de políticas públicas para o município.

Então, os problemas relacionados à descentralização dos governos central e subnacionais indicam que, no plano federal, as distorções de representação da população constroem a democracia e as decisões políticas que busquem equalizar interesses nacionais. No nível municipal, a capacidade burocrática e a dificuldade de traçar alternativas institucionais que promovam a efetiva participação popular ainda são cooptadas pelos interesses das elites locais (KERBAUY, 2001).

Em contrapartida, mediando estas duas esferas, os governos estaduais possuem a potencialidade de ser o *locus* decisivo para a descentralização, por estarem posicionados entre a federação e os municípios. As responsabilidades e relações intergovernamentais entre os governos central e subnacionais, conforme estes pontos preliminares relevantes para entender as dinâmicas das capacidades estatais, vão ganhar mais substância adiante.

A descentralização, neste sentido, ganha contornos externos ao poder público com competências distribuídas com a sociedade civil, mas principalmente internos ao aparato estatal no processo de emergência dos governos subnacionais. Neste caminho, estes entes ganham maiores responsabilidades e dependem também de capacidades burocráticas disponíveis para conduzir a promoção do desenvolvimento local e a relação com a sociedade civil.

Além disso, como observado, trata-se de um processo que exige também capacidade de coordenação pela interdependência, considerando a importância de que, ainda que descentralizadas, as políticas públicas contem com a coordenação e o apoio de um governo central forte que seja capaz de conduzir o alinhamento e a redução das desigualdades regionais.

Corroborando com este fechamento, Shiki (2007) reforça que é necessário ao desenvolvimento um Estado forte em seus diferentes espaços, inclusive na relação com a sociedade civil, trabalhando as vantagens do local sem deixar de reconhecer seus limites, em uma proposta que denominou de Estado-rede. Os estágios de desenvolvimento e a possibilidade de transferência de poder para cada nó desta rede, considerando a capacidade de resposta e as relações interdependentes entre eles, são elementos importantes para uma política de desenvolvimento democrática.

Assim, os princípios de coordenação e cooperação são tidos como fundamentais para o desenvolvimento. A interdependência e as relações intergovernamentais entre os governos subnacionais serão o foco da abordagem da próxima seção, buscando compreender as responsabilidades dos governos locais, mas também dos governos estaduais neste processo.

3.3. As relações intergovernamentais e os desafios dos governos subnacionais

As capacidades estatais necessárias para o processo de desenvolvimento são pertinentes à forma com que o aparato estatal se relaciona com os atores, mas também como o poder público se inter-relaciona. Daqui em diante, as relações intergovernamentais serão objeto das discussões, no que tange às estratégias de promoção do desenvolvimento e da implementação das políticas públicas, considerando os níveis de governo.

Nessa perspectiva, é relevante compreender as características que configuram as relações intergovernamentais a partir da descentralização administrativa abordada anteriormente. Estas relações entre governos apresentam desafios de coordenação para a atuação de cada nível a partir destas interações.

Então, essa seção apresentará definições relacionadas às formas de coordenação, destacando as políticas sociais. De maneira detalhada, aborda também os desafios das administrações estaduais e dos governos locais para a execução das responsabilidades descentralizadas, bem como as interações inerentes a este processo. Por fim, este quadro teórico apresenta a importância da atuação integrada como requisito das capacidades estatais, o que será tratado especificamente na seção seguinte.

Considerando as características de descentralização da federação brasileira, o sucesso das políticas públicas e da condução do desenvolvimento nacional e local dependem também de capacidades que permitam a coordenação e cooperação entre os níveis de governo, bem como as relações horizontais e junto à sociedade. A modernização da burocracia de estados e municípios, inclusive com a democratização do poder local, são aspectos centrais para o fortalecimento das condições de governança democrática no plano subnacional e da capacidade estatal de atuação nas políticas públicas. Assim, os mecanismos de cooperação entre os níveis de governo são fundamentais neste contexto, juntamente com a definição clara do papel de indução do governo federal e dos estados (ABRUCIO e FRANZESE, 2007).

Abrucio e Franzese (2007) entendem que a trajetória das políticas públicas brasileiras recebeu forte influência da definição de atribuições e das formas de coordenação entre os níveis da federação. Segundo eles, o objetivo da organização federativa é compatibilizar a autonomia com a interdependência entre as partes, originando a partilha de funções e poderes entre os

níveis de governo. Assim, além da Constituição como garantidora do pacto federativo, outras instituições estabelecem formas de coordenação e freios e contrapesos entre esses níveis, garantindo o controle mútuo sem que exista centralização e fragmentação do poder.

Contribuindo com esta ideia, Segatto (2015) indica que alguns tipos de coordenação possuem maior entrelaçamento entre os governos, conduzindo estruturas e processos específicos para isso. Os mecanismos de coordenação envolveriam então a regulamentação, indução financeira, arenas de negociação, formulação e implementação de políticas públicas conjuntas.

Outro ponto que justifica a relevância desta temática no escopo da teoria das capacidades estatais é que enquanto no governo central foram criadas capacidades administrativas, os governos locais não observaram este caminho. A trajetória da profissionalização da burocracia origina a diversidade institucional nos níveis de governo juntamente com a desigualdade orçamentária. Essa disparidade de recursos dificulta a provisão de políticas públicas pelos governos subnacionais, principalmente os municípios, que devem executar as mesmas responsabilidades independentemente do seu orçamento ou densidade das demandas sociais (SEGATTO, 2015).

Cabe dizer ainda que no início da redemocratização, o processo de descentralização financeira e política ocasionou um modelo não cooperativo de relações intergovernamentais, prevalecendo um cenário apenas de repasse de funções pelo governo federal. Isso significa que grande parte das responsabilidades foram assumidas de forma desorganizada pelos municípios e, conseqüentemente, transformou os governos locais em atores fundamentais da dinâmica local e intergovernamental com atuação isolada e autônoma, desconsiderando o fato de que alguns problemas são de ordem regionais ou nacionais (ABRUCIO e FRANZESE, 2007; SEGATTO, 2015).

Ressalta-se ainda que a autonomia possibilita a omissão dos níveis de governo em função do compartilhamento de responsabilidades, sendo as políticas públicas interferidas pelo modelo federativo. Para a população, a lacuna da ação governamental ocorre e não é possível saber de qual esfera cobrar efetivamente, gerando um processo não transparente e de responsabilização difusa.

Por outro lado, é possível também que diferentes níveis executem simultaneamente iniciativas sem qualquer integração e convergência, de modo que a oportunidade de articular

esforços e potencializar a utilização dos recursos pode ser perdida (ABRUCIO e FRANZESE, 2007). Esta perspectiva da integração da atuação, principalmente em políticas públicas sociais complexas, terá abordagem específica adiante.

A proliferação de pequenos municípios ocorreu em função das regras definidas para criação destas unidades da federação, combinada ainda à autonomia e descentralização de poderes. Posteriormente, tais regras foram ajustadas e frearam este movimento. Assim, o processo de municipalização das políticas públicas foi ocorrendo ao longo dos anos 90, em ritmos diferentes a depender das condições. Observou-se que estas novas responsabilidades dos governos locais não gerou a melhoria da gestão das políticas, com problemas relacionados à capacidade de coordenação, mas principalmente em função da fragilidade das estruturas locais (ABRUCIO e FRANZESE, 2007).

Ainda assim, é possível citar, como efeito positivo da autonomia dos governos locais, as inovações que surgiram na experimentação de políticas públicas locais. Para Segatto (2015), a dinâmica das relações governamentais se altera quando o governo federal assume o papel de coordenador das políticas públicas, remetendo às observações de Arretche (1996) anteriormente apresentadas. Entende-se que, dependendo da política pública, os governos subnacionais não possuem total autonomia na decisão e implementação das políticas públicas, sendo necessário estar em acordo com as diretrizes nacionais e os mecanismos federativos.

Como exemplo, é possível citar as políticas sociais como saúde, educação e assistência social, as quais representam a adequação dos papéis dos governos na implementação das políticas públicas, instituindo mecanismos de coordenação. Governo federal como indutor, planejando e coordenando a descentralização das ações, e os governos locais responsáveis pela execução próxima à sociedade.

Segatto (2015) entende que estas políticas sociais caminharam para a construção de sistemas de políticas públicas cooperativas. A forte coordenação e indução do governo federal é compatibilizada com a autonomia dos governos subnacionais na implementação das ações a partir de fóruns intergovernamentais de discussão e deliberação.

Para Farah (2000), este modelo indica a democratização do acesso aos serviços públicos e ampliação da cidadania, justificando assim a importância da participação e descentralização. Registra-se ainda a necessidade de reconhecer os limites da atuação local e a relevância do

papel das políticas de alcance nacional, garantindo a efetividade da atuação dos governos estaduais e municipais.

Aprofundando ainda mais nas relações intergovernamentais dos governos subnacionais, algumas dúvidas ficaram em aberto quanto aos novos papéis dos governos estaduais a serem exercidos na implementação das políticas públicas. Considerando a coordenação das políticas sociais pelo governo federal, em um cenário de rearranjo das relações posterior ao inicial momento desordenado, entende-se que

“[...] a União assumiu uma função mais de coordenação e regulação do que propriamente de execução dos serviços. Esta última função de execução foi claramente assumida pelos municípios, hoje responsáveis pela provisão da maior parte dos serviços públicos. Já nos estados, a redefinição de papéis é a que nos parece mais incompleta. Atuando em alguns pontos na provisão direta de serviços e com um papel de coordenação regional pouco desenvolvido, os governos estaduais parecem ser os que menos se adaptaram uma forma articulada de provisão de políticas públicas” (ABRUCIO e FRANZESE, 2007, p. 15).

Considerando essa aparente dificuldade, Abrucio (2005) traz o questionamento de quais seriam as modificações ocorridas nos governos subnacionais considerando o processo de redemocratização no Brasil, mas afirmou que poucas são as contribuições bibliográficas em relação às mudanças na gestão pública estadual. Entende-se que a modernização da administração pública dos governos estaduais deveria se tornar agenda prioritária.

A despeito disso, o autor aponta em sua pesquisa² que algumas mudanças na administração pública estadual são notadas pela inovação de governos específicos ou programas articulados pelo governo federal. Novamente, as articulações horizontal e vertical são citadas como fundamento para o auxílio à capacidade de coordenação, uma vez que a desigualdade regional no Brasil sugere capacidades administrativas muito díspares entre os governos subnacionais (ABRUCIO, 2005).

² O texto de Abrucio (2005) apresenta os resultados de ampla radiografia das máquinas públicas estaduais brasileiras, no escopo do Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal (Pnage), coordenado pelo governo federal e com a participação ativa de todos os estados.

Em relação aos avanços da participação dos governos estaduais na implementação de políticas públicas e nas relações com os demais entes, Abrucio (2005) aponta que, apesar da situação fiscal preocupante e problemas na otimização da máquina pública, observam-se avanços no aperfeiçoamento da administração pública e nas capacidades dos estados.

Os governos estaduais têm buscado ampliar sua capacidade de atuação regionalizada a partir da descentralização das políticas públicas e aumento das relações e parcerias com os municípios. Os desafios neste cenário dizem respeito à lógica setorial de ações compartimentadas, acionando novamente a perspectiva da intersetorialidade, e a necessidade de se juntar os municípios de maneira cooperada. O enfrentamento a estes desafios aponta no caminho da atuação por rede governamental e a cooperação intergovernamental (ABRUCIO, 2005).

Abrucio (2005) reforça a fragmentação e descoordenação das administrações estaduais como problema a serem enfrentados, de modo que sem a capacidade de interligação e coordenação ocorre um movimento de priorização de agendas mais fortes, em detrimento das demais políticas públicas representadas nas secretarias estaduais. Essa “vitória das caixinhas”, nas palavras do autor, é agravada pela baixa intersetorialidade das estruturas administrativas e em relação aos atores intergovernamentais.

Outro problema fundamental também relacionado às capacidades estatais necessárias para a condução das políticas públicas diz respeito à qualidade da burocracia na gestão de pessoas, revelando a falta de quadro capacitado e suficiente para a realização de suas funções. Este ponto, outrora abordado como relevante para o contexto dos governos locais, ganha aqui notoriedade também no contexto das administrações estaduais. Em suma, Abrucio (2005) entende que as estruturas existentes dificultam o equilíbrio necessário entre Estado e governo.

Buscando complementar estas características estruturais e administrativas apresentadas como desafios ao papel dos governos estaduais, os autores Dallabrida, Birkner e Cogo (2013) indicam que a provisão de estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento nas regiões, apenas pela disponibilização de estruturas físicas de governo, não apresenta soluções exequíveis.

Para os autores, construir e organizar as regiões é um processo histórico que não se fundamenta em regramentos jurídicos, inclusive porque os diferentes setores de governo não integrados produzem recortes territoriais sobrepostos e não coincidentes. Além disso, o diálogo

entre governo e sociedade regional é fundamental, mas ainda são fracos os indícios do exercício da democracia cidadã. Isto se justifica tanto pela centralização do poder público quanto pelos interesses individualizados presentes na sociedade.

Outros formatos observados de cooperação intergovernamental, muitas vezes na relação direta entre governo federal e municípios, são as coordenações regionais dentro dos estados que se organizam por meio de consórcios intermunicipais que formalizam a cooperação horizontal. Há também a figura dos convênios, presente na realidade das administrações estaduais, que têm o objetivo institucional comum e promovem a colaboração entre governos. Porém, em muitos casos, trata-se menos de uma negociação por objetivos convergentes, e mais de uma adesão do nível inferior de governo à dinâmica estipulada pelo nível superior (ABRUCIO e FRANZESE, 2007).

De Mello (1991) ainda alerta para relações intergovernamentais nas quais o nível intermediário entre governo central e governo local interfere no repasse financeiro para execução de políticas públicas, dificultando ou inviabilizando a delegação de competências. De forma prática, seria o caso do repasse financeiro do governo federal para o município por intermédio do governo estadual, mas que por desajustes políticos e estratégias de negociação, entre outros, o estado retém os recursos que deveriam ser encaminhados para a execução municipal.

Enfim, o papel dos governos estaduais nas relações intergovernamentais é campo a ser explorado, principalmente no que diz respeito às estratégias de desenvolvimento local e as relações com as políticas sociais, trazendo à tona a importância dos mecanismos de coordenação e da capacidade de atuação integrada e convergente. No âmbito dos governos municipais, decorrente do próprio processo de descentralização de responsabilidades e por ser de fato o espaço onde as ações acontecem, tem-se maior atenção para a capacidade de gestão das políticas e o debate sobre o papel do governo local se configura de maneira mais detalhada.

Entende-se ainda que as instâncias locais levam relativa vantagem em relação às instâncias centrais em determinadas políticas e intervenções, uma vez que estão mais próximas fisicamente e mantém interações permanentes com a população usuária final dos serviços. Deste modo, os governos locais podem captar melhor as informações e demandas, assim como o tamanho do aparato estatal presume melhores resultados na alocação de recursos. De Mello (1991) entende que há de fato a compreensão do papel dos governos locais no processo de desenvolvimento justificado não somente pela proximidade, mas também pela complexidade

das demandas sociais e do processo governamental que faz com que os governos desempenhem papéis cada vez maiores.

Porém, o maior desafio para o cumprimento destas funções e para a promoção do papel no desenvolvimento em geral se encontra na disponibilidade de recursos financeiros para a prestação dos serviços. Essa problemática, abordada no contexto da descentralização, indica que o caminho comumente adotado em experiências de governos locais, sendo inclusive um arranjo constitucional, é a combinação entre receitas próprias e transferências de receitas dos governos de níveis superiores.

O papel dos governos locais nas estratégias de desenvolvimento deve considerar ainda a construção de redes institucionais capazes de reunir diversos atores, envolver articulações intersetoriais, intergovernamentais e entre Estado e sociedade civil. Estas redes constituídas atuam na formulação das políticas públicas e na provisão dos serviços públicos, alterando a ótica de atribuição exclusiva do Estado.

Esta definição considera a consolidação, no nível local, da capacidade de implementar políticas e ações orientadas para o interesse coletivo e a afirmação de mecanismos de interlocução com a consolidação de parcerias (FARAH, 2001). Nas palavras da autora,

“Os governos locais assumem, assim, um papel de coordenação e de liderança, mobilizando atores governamentais e não-governamentais e procurando estabelecer um processo de ‘concertação’ de diversos interesses e de diferentes recursos em torno de objetivos comuns. Através dos novos arranjos institucionais assim constituídos, tende a crescer a perspectiva de sustentabilidade de políticas públicas que, de outra forma, poderiam sofrer solução de continuidade a cada mudança de governo. O enraizamento das políticas em um espaço público que transcende a esfera estatal reforça a possibilidade de políticas de longo prazo, com repercussões sobre a eficiência e a efetividade das políticas implantadas” (FARAH, 2001, p. 142).

Nota-se, então, o direcionamento do papel dos governos locais para novos arranjos que permitam resultados mais efetivos no nível local, podendo buscar o enfrentamento de problemas sociais complexos observados nas demandas da população pela maior proximidade. No contexto destes novos arranjos, muitas vezes emergem iniciativas inovadoras de ação

governamental, destacando-se lideranças políticas e sociais pela experiência local. Ao buscar compreender a visão destas lideranças, Almeida e Carneiro (2003) apresentam que a pobreza e o desemprego ocupam lugar relevante nas preocupações nos municípios de maneira geral.

Assim, promover o desenvolvimento e combater a pobreza são objetivos para governos centrais e locais, bem como para os setores não governamentais. No entanto, segundo os autores, as elites locais não compreendem que os governos locais possuem capacidade e meios para o enfrentamento destes problemas mais relevantes no contexto dos municípios, estando claramente subordinados e dependentes do governo federal.

Em contrapartida, Farah (2001) entende que, em função das transferências de responsabilidades inerentes ao processo de descentralização, aumenta a importância da ação dos governos locais nas políticas sociais, inclusive com várias administrações passando a promover programas de desenvolvimento local para o enfrentamento destes problemas sociais demandados no nível local.

Dessa forma, para Dowbor (1996), os governos locais podem assumir algumas tarefas no campo da promoção do desenvolvimento, contribuindo para romper circuitos fechados de acumulação e gerar emprego e renda. Obviamente, as possibilidades de atuação dos governos locais estão condicionadas à estrutura econômica e social, de modo que qualquer política que busque a geração de emprego e renda deve ser ancorada em um projeto de desenvolvimento que tenha base nas realidades locais.

Além disso, o desenho de novas parcerias por meio da articulação de atores, aumentando a produtividade social, pode ser uma estratégia para os governos locais, simultaneamente à busca por oportunidades que não se restrinjam apenas às vocações locais. Enfim, mais do que um agente realizador do desenvolvimento, os governos locais devem exercer o papel de articuladores e facilitadores das ações locais de desenvolvimento que organizem um projeto apropriado pela sociedade (DOWBOR, 1996).

Nesse sentido, os arranjos de parcerias entre Estado e sociedade civil, trazidas anteriormente, representam estas novas formas de articulação com a inclusão de novos atores na formulação e implementação das políticas públicas no nível local. Além disso, as iniciativas dos governos municipais podem incluir a participação das entidades da sociedade civil.

Como abordado nesta seção, as iniciativas dos governos locais podem estabelecer vínculos com outros níveis de governo e outros governos municipais. Neste novo tipo de vínculo na

provisão de serviços públicos e políticas sociais, o governo local evolui de mero executor das ações para uma perspectiva de corresponsabilização pelos resultados por meio da articulação intersetorial e intergovernamental. Assim, as possibilidades de atuação dos governos locais poderiam se relacionar à criação de condições que propiciem o desenvolvimento local.

Dessa forma, o arranjo intersetorial ganha visibilidade a partir do desenho de políticas públicas dos governos locais com a promoção de ações integradas com foco em um mesmo público beneficiário. As intervenções buscam articular ações normalmente fragmentadas e com baixa efetividade, focalizando área de intervenção ou segmento da população. A partir deste princípio, a próxima seção é organizada com base nos conceitos e definições acerca da intersetorialidade e atuação integrada das políticas públicas.

3.4. A intersetorialidade das políticas públicas como estratégia de atuação

No contexto de democratização e descentralização, os municípios se fortalecem nos processos de tomada de decisão e adquirem maior autonomia, conforme define a Constituição de 1988, surgindo novas relações socioinstitucionais que impactam na ação compartilhada entre Estado e sociedade civil, bem como entre as instituições do poder público. Assim, ações coordenadas são necessárias para a garantia das condições dignas de sobrevivência dos indivíduos e oferta de bens e serviços públicos de qualidade.

Essa coordenação de ações implica nas relações entre diferentes áreas, setores, sistemas institucionais e abrangência. Porém, observa-se a fragmentação das políticas, programas e projetos sociais, que se desenvolvem sem articulação com as demais áreas (GÓES e MACHADO, 2013).

Esta seção apresentará o conceito de intersetorialidade, trazido a partir da ideia de atuação integrada, apropriando as principais definições teóricas principalmente em contextos de problemas sociais complexos e dinâmicos, com foco na forma e organização da ação do poder público nas estratégias de desenvolvimento local. Será abordado ainda como a lógica da integração envolve as relações abordadas nas seções anteriores, seja entre Estado e sociedade civil ou as relações intergovernamentais.

No entanto, como se notou na construção do argumento da seção anterior, o desenho das iniciativas do poder público local e a capacidade de ação frente as demandas sociais para a promoção do desenvolvimento dependem da atuação integrada e articulada para alocação eficiente de recursos e atendimento integral da população. Além disso, a população demanda a atuação da gestão local em diversas áreas, auxiliando nas justificativas para a abordagem intersetorial das intervenções.

Góes e Machado (2013) afirmam que, a despeito das ações das políticas públicas serem endereçadas para as mesmas pessoas, as dinâmicas setoriais acabam executando suas ações para este público de maneira fragmentada. O arranjo intersetorial surge como alternativa propositiva neste cenário, de modo que a população seja assistida em todos seus aspectos sociais e econômicos, melhore sua qualidade de vida e seja estimulada a buscar alternativas para suas questões de maneira autônoma.

Tais características são aderentes à ideia do desenvolvimento local na medida que estas estratégias buscam apresentar alternativas que permitam a autonomia para as pessoas e, neste sentido, demandam também a capacidade de ação estatal. Em outras palavras, a intersetorialidade é um elemento importante das capacidades estatais para a promoção do desenvolvimento local.

Este modelo de articulação apresenta a necessidade de mudanças substanciais na prática e na cultura das instituições públicas, assim como na população e na sociedade civil organizada, mas indica também o fortalecimento das ações sociais e das políticas públicas que atuam com estas características. Os atores sociais também devem buscar articular os interesses coletivos com fins de enfrentar os problemas e demandas sociais da população (GÓES e MACHADO, 2013).

Estes processos de articulação possibilitam a construção de redes intersetoriais com foco na população em situação de vulnerabilidade social, de modo que estas redes se apresentam como alternativa para estruturar a intersetorialidade, estabelecendo vínculos de interdependência e complementaridade. Em suma, “pensar em intersetorialidade e desenvolvimento local requer o envolvimento de diversas dimensões governamentais [...] relacionadas à noção de práticas integradas e ao envolvimento das pessoas nos problemas e nos interesses comuns” (GÓES e MACHADO, 2013, p. 631).

A aproximação destes dois conceitos, como forma de apresentar as características relacionadas às capacidades estatais, traz ainda as questões que envolvem os problemas sociais enfrentados no contexto local, principalmente dos municípios. Assim como Santos (2013) insere a referência aos chamados “*wicked problems*” quando trata da desigualdade, pobreza e vulnerabilidade social, Tenório (2004) indicou que é necessário o entendimento de diversas dimensões no que diz respeito ao desenvolvimento local.

Outros autores como Muls (2008) apontam que o nível de complexidade do problema e, por consequência, das intervenções pertinentes, sugerem uma capacidade de atuação também complexa e que envolva níveis e temáticas diversas. Dessa forma, as definições conceituais de intersectorialidade, incluindo as ideias de integração, são apresentadas a seguir.

De acordo com Bronzo (2007), a discussão conceitual sobre a intersectorialidade apresenta diversos desafios. Esta temática vem ocupando a agenda pública acompanhada de outros termos como a transversalidade e a matricialidade, de modo que é difícil as distinções entre elas. A amplitude e rapidez da difusão desta concepção tem gerado a sua apropriação por gestores e acadêmicos de diversas formas sem que haja a clareza sobre seu significado, características e as dimensões sob as quais pode ser analisada.

Para Grau (2005), a noção de intersectorialidade traz a ideia de integração de diversos setores no objetivo de solucionar problemas sociais. As interpretações a partir deste ponto podem ser diversas, inclusive em função do que se considera por setor. Assim, a delimitação conceitual da intersectorialidade deve fazer parte de investigação que entenda seus fundamentos e clarifique seus sentidos. A premissa da integração é especialmente relevante para cenários complexos, como no caso do enfrentamento da pobreza por meio das estratégias de desenvolvimento local. Segundo a autora,

“Uma premissa é que a integração entre setores possibilita a busca de soluções integrais. Esta premissa traz um fundamento expressamente político para a intersectorialidade e se traduz na ideia de que as políticas públicas que persigam estratégias globais de desenvolvimento, tais como a modificação da qualidade de vida da população, devem ser planejadas e executadas intersectorialmente. [...] Neste sentido, o primeiro elemento que cabe destacar é a integração, presente em todas as definições de intersectorialidade” (GRAU, 2005, p. 1, tradução própria).

A integração entre setores tem como potencialidade a ideia de que as diferenças entre eles podem ser usadas de maneira positiva na resolução dos problemas, de modo que o compartilhamento de recursos próprios de cada setor permite a criação de melhores soluções no nível intersetorial. Existem ainda os elementos da “*inclusividad*” (ou inclusividade, no português), ou seja, intersetorialidade afetando desde o desenho até a avaliação das intervenções, e o elemento da “*mancomunidad*” (ou comunidade, no português), que indica esse compartilhamento de recursos, responsabilidades e ações. Percebe-se, então, que a intersetorialidade é também um processo político que envolve restrições, interesses e a necessidade de ajustamento para o objetivo da ação (GRAU, 2005).

Ainda seguindo no argumento de Grau (2005), há o entendimento de que para que a atuação intersetorial seja possível é necessário existir a evidência de que a solução do problema somente é viável pela atuação conjunta, e não apenas por um único setor. Neste sentido, problemas que possuem caráter transversal se enquadram perfeitamente nesta definição (GRAU, 2005). Esta característica é perfeitamente observada na busca por soluções e alternativas de desenvolvimento e superação das vulnerabilidades sociais, considerando a necessidade de coordenação de atores e instituições no contexto da atuação do poder público.

Bronzo (2007) indica que a delimitação da abordagem da intersetorialidade focada a partir da problemática da pobreza é pertinente, uma vez que existe pouco consenso em relação às formas de compreender, caracterizar e mensurar este fenômeno. Por isso, há também a dificuldade de se produzir consenso em relação às formas e conteúdo das políticas e às condições necessárias para que se produza os resultados esperados. Para a autora,

“Embora muito se produza sobre o fenômeno da pobreza, suas manifestações e formas de mensuração, não parece existir um estoque de conhecimento que permita a identificação e o uso de “tecnologias” adequadas e suficientes para se desenhar estratégias de políticas públicas efetivas para o enfrentamento da pobreza e de novas formas de exclusão social. Intersetorialidade remete a uma concepção de natureza substantiva sobre como compreender e analisar a pobreza e também a uma estratégia de gestão que decorre dessa perspectiva” (BRONZO, 2007, p. 7).

Dessa forma, o reconhecimento dos fatores que contribuem para a persistência da pobreza faz com que seja necessária a utilização da perspectiva da integralidade, contemplando a complexidade do fenômeno. Ou seja, “a intersectorialidade é uma decorrência lógica da concepção da pobreza como fenômeno multidimensional” (BRONZO, 2007, p. 9).

Enfim, considera-se a intersectorialidade e a integralidade envolvida como um formato adequado e necessário para as políticas sociais que busquem enfrentar os desafios das vulnerabilidades sociais. A intersectorialidade permite perceber a pobreza como problema coletivo, envolvendo diversos atores, e não apenas do poder público, devendo ser enfrentado também por este conjunto de políticas e de atores sociais (BRONZO, 2007).

Estes mesmos atores imbricados na superação dos problemas também são responsáveis, como visto na literatura das seções anteriores, pela gestão e coordenação das soluções e alternativas de nível local que busquem o desenvolvimento e a melhoria da qualidade de vida das pessoas. Nesse sentido, a capacidade de atuação intersectorial, em todos os níveis do aparato estatal, apresenta-se então como condição importante para que as iniciativas das políticas públicas contemplem o público em sua integralidade, considerando todas as demandas por serviços públicos que possuem, buscando ampliar a efetividade da atuação governamental junto à sociedade.

Deve-se enfatizar que a intersectorialidade aqui não é entendida apenas como a convergência de políticas públicas fragmentadas pela especialização do poder público. Tão pouco deve ser encarada como panaceia para resolução das questões sociais. No entanto, combinada à coordenação federativa na aproximação vertical, apresenta possibilidades de aproximação horizontal na contemplação das demandas da sociedade.

A atuação integrada e articulação considera o público beneficiário como unidade central para a convergência dos esforços. Assim, essa ideia indica: que o Estado se insira e se aproxime da sociedade de maneira pertinente; que a sociedade utilize efetivamente espaços políticos de negociação e participação na tomada de decisão do aparato estatal; que os governos subnacionais e central atuem com maior efetividade e convergência entre si; ou ainda que as diferentes temáticas se orientem por um mesmo objetivo nas estruturas orgânicas da administração pública.

Em síntese, o rompimento do paradigma setorial e das fragmentações foi justificado não somente pelo ganho de eficiência envolvido, mas principalmente pelos resultados mais efetivos

no atendimento das demandas sociais, efetivando estratégias de promoção do desenvolvimento local que sejam capazes de ampliar a qualidade de vida e a autonomia da sociedade.

3.5. Síntese conclusiva das teorias abordadas

Este capítulo buscou contribuir com a perspectiva do desenvolvimento local e da redução das vulnerabilidades sociais por meio da apresentação da forma com que as iniciativas se organizam e, principalmente, qual é o papel do Estado nestas dinâmicas. Considerando este papel, importa entender quais são as capacidades estatais disponíveis e necessárias para que ele seja cumprido e, enfim, o desenvolvimento seja produzido com benefícios para a vida das pessoas.

Assim, foi necessário aprofundar nos conceitos e relações intrínsecas aos processos e estratégias de desenvolvimento em todos os níveis governamentais. Dessa forma, as seções apresentam as relações entre Estado e sociedade civil na construção dos consensos para o desenvolvimento, detalhando as capacidades burocráticas e políticas e as características das relações intergovernamentais no contexto brasileiro, revisitando os processos históricos de descentralização. Para alinhar estas dimensões, de maneira transversal a elas, a intersectorialidade é entendida como requisito fundamental para a convergência de esforços e efetividade de atuação do aparato estatal.

A busca pela sinergia entre Estado e sociedade civil, considerando os pilares da autonomia e parceria trazidos por Evans, apresentaram-se como primeiro norteador teórico para o entendimento de como se organizam as iniciativas e quais as capacidades estatais relevantes neste cenário. A evolução histórica da condução das estratégias de desenvolvimento, nas quais foram sendo introduzidas características descentralizadoras, apresentaram desafios ao papel do Estado no desenvolvimento, mas também permitiram a aproximação ainda maior da sociedade com as estruturas do aparato estatal antes pouco permeáveis, em função inclusive da proximidade física na medida que as esferas de decisão são direcionadas para o nível local.

Entende-se então a importância de que o Estado seja forte no sentido de possuir as capacidades necessárias para ser o agente indutor e mobilizador das iniciativas sociais, tendo também a responsabilidade de criar condições cada vez mais adaptadas às demandas da sociedade para que se direcionem estratégias capazes de convergir interesses e objetivos

comuns. Para tal, as teorias levantadas indicam que burocracias estatais qualificadas são necessárias, inclusive com permeabilidade para a interação sinérgica com a sociedade. Ressalva-se que, na prática, estes entendimentos teóricos observam cenários muito complexos e processos de tomada de decisão que se adaptam e coexistem formatos de interação diversos principalmente quando consideradas as relações no nível local.

É também fundamental entender as relações entre as diferentes esferas de governo, considerando o compartilhamento de responsabilidades no atendimento às demandas da sociedade. O contexto descentralizador apresenta maior autonomia dos governos locais, mas também maiores desafios para executar suas funções. Assim como na ideia mais ampla de sinergia com a sociedade, os governos subnacionais necessitam de capacidades que os permitam cumprir seu papel junto à população.

A dependência financeira é uma das características mais marcantes para a observação da capacidade de atuação desses governos, em um cenário que envolve também a mudança de paradigmas de poder no nível local e, novamente, a articulação de interesses. Além disso, é importante observar a posição intermediária dos governos estaduais como potencialidade para o sucesso das políticas públicas, mas a conduzindo sem que exista algum tipo de esvaziamento das funções em um cenário de responsabilidades compartilhadas.

A coordenação necessária nesta relação entre governos afeta as políticas públicas e tem de lidar diversos constrangimentos de ordem orgânica e contextual que direcionam as decisões dos gestores, mas a busca pelo enfrentamento à pobreza e a promoção do desenvolvimento local deve se fundamentar também na integralidade do atendimento à população.

No contexto local, muitas vezes, inclusive pela proximidade física das demandas da sociedade, os governos locais observam que o mesmo indivíduo vulnerável demanda diversos serviços públicos que, se atuarem de maneira articulada, podem apresentar a capacidade de indução mais efetiva para a qualidade de vida e autonomia desta população. É neste princípio que se fundamenta o conceito de intersetorialidade, além do fato de que as relações entre Estado e sociedade civil e as relações intergovernamentais exigem esta capacidade de coordenação da atuação de diversas áreas, setores e objetivos.

Em resumo, para se produzir estratégias de desenvolvimento capazes de promover a superação das vulnerabilidades e potencializar as oportunidades disponíveis, todos os níveis da estrutura do Estado devem estar coordenados para induzir ações articuladas junto à sociedade,

observando as demandas e características do local e transformando a realidade das pessoas que devem ser protagonistas do processo.

Procurou-se assim fundamentar estas perspectivas de desenvolvimento local e capacidades estatais com as principais teorias nestes contextos e, ao detalhar “o quê” são as alternativas e “como” podem funcionar na realidade, ter preparado o espaço para a discussão técnica acerca das políticas públicas de desenvolvimento social que são objeto desta pesquisa, contribuindo inclusive para estruturar as análises de suas características com base nas indicações dos conceitos e das teorias abordadas.

4. ANÁLISE COMPARADA DE POLÍTICAS PÚBLICAS: OS ASPECTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA

Os desafios para os governos subnacionais na promoção do desenvolvimento local são complexos e trazem à tona questões que envolvem as características de vulnerabilidade social da população e, principalmente, as capacidades das estruturas estatais de atuarem nesta direção. A partir destas direções teóricas, iniciam-se as discussões referentes às intervenções executadas em Minas Gerais para a condução da pesquisa. Assim, este capítulo tem por objetivo a apresentação dos aspectos metodológicos da pesquisa, identificando as dimensões e variáveis de análise que foram organizadas para permitir a comparação entre os programas estaduais executados desde o ano de 2011 relacionados ao enfrentamento às vulnerabilidades sociais com contribuições para a promoção do desenvolvimento local.

O recorte temporal estabelecido nesta pesquisa busca comparar as prioridades dos últimos 3 (três) governos estaduais, de modo que foram selecionados os programas entendidos como estratégicos no âmbito da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social de Minas Gerais (Sedese)³. A estrutura desta pasta que compõe o poder executivo estadual se alterou ao longo dos últimos anos, dividindo e absorvendo políticas públicas diversas. As temáticas dos direitos humanos e do trabalho e emprego já se afastaram e se aproximaram das políticas de assistência social e, atualmente, configuram uma estrutura que ainda conta com as políticas de segurança alimentar, prevenção às drogas e esportes.

No entanto, estes movimentos organizacionais não serão o objeto desta análise, ainda que de alguma forma tenham interferência nas decisões estratégicas da secretaria e nas intervenções abordadas. Ainda assim, considera-se importante a aproximação destas temáticas para a atuação nas demandas sociais, trazendo questões da intersectorialidade e da atuação integrada já abordadas no capítulo anterior.

Dessa forma, foram selecionadas as seguintes intervenções: **Programa Travessia**, executado no mandato do governador Antônio Anastasia (2011-2014). Vale lembrar que, por se tratar de uma continuidade política na administração, este programa já se encontrava em

³ Estrutura da Sedese e suas alterações ao longo dos anos pode ser observada nas legislações que apontam as competências designadas de acordo com as definições dos governos vigentes (MINAS GERAIS, 2011b; MINAS GERAIS, 2014; MINAS GERAIS, 2016; MINAS GERAIS, 2019b). Grande parte destas alterações de alguma forma representam também as diretrizes de atuação e observação das políticas de redução das vulnerabilidades sociais.

execução no mandato anterior, desde 2008. Esta pontuação terá maiores detalhes na seção que apresentará o programa. Na administração do governador Fernando Pimentel (2015-2018) foi desenvolvida a **Estratégia de Enfrentamento da Pobreza no Campo – Novos Encontros** e, por fim, o **Programa Percursos Gerais – Trajetória para a Autonomia** é o esforço mais recente a ser analisado, iniciado no mandato do governador Romeu Zema (2019), e que ainda se encontra em execução após pouco mais de 2 anos de atividades realizadas.

Por se tratar de iniciativas que se configuraram no âmbito da pasta de desenvolvimento social, a observação do problema social primário está fundamentado na questão das vulnerabilidades sociais e na tentativa de superação das condições de pobreza da população. As alternativas de inclusão produtiva e geração de renda, bem como as demais políticas públicas acionadas, podem buscar caminhos para a promoção do desenvolvimento local, ou mesmo tentar induzi-lo como alternativa. Além disso, a ideia de atuação integrada e intersetorial é característica comum aos programas e necessária para a organização das intervenções que lidam com este tipo de demanda social.

A pesquisa selecionou, então, a metodologia da análise comparada de políticas públicas como direção para promover a análise e aproximação das principais características dos programas. Entendeu-se ser relevante, a partir do levantamento orientado das informações de cada intervenção, promover esta comparação para compreender quais são os pontos que aproximam e diferem os programas que são objetos da análise.

Esta direção para a pesquisa, permitiu que as intervenções da administração pública estadual executadas na última década e relacionadas à redução das vulnerabilidades sociais pudessem se encaixar em um padrão de informações disponíveis, orientando e dando robustez à pesquisa. O objetivo, dessa forma, foi organizar as informações e identificar os pontos de convergência e divergência, bem como compreender as capacidades destes programas de promover o desenvolvimento local.

De acordo com alguns estudos semelhantes e orientações da literatura, o enfoque comparativo como método em ciências sociais trata de um procedimento que alinha conceitos e a empiria, ou seja, faz a ponte entre a realidade concreta e a lógica conceitual (BULCOURF e CARDOZO, 2008). Assim, esse alinhamento entre conceitos e a execução prática dos programas é o que orienta a análise da presente pesquisa.

Especificamente em relação às políticas públicas, os autores Bulcourf e Cardozo (2008) indicam que são várias as dimensões de análise que se relacionam com o ciclo das políticas, entendendo a comparação como forma de controle de resultados e com condições de fortalecer a capacidade analítica das experiências em vários níveis. Além disso, a metodologia comparativa aciona ainda a questão da interdisciplinaridade, envolvendo as dimensões histórica, estatística, institucional, socioeconômica e setorial (DRAIBE, 1991).

Dessa forma, foi necessário agrupar algumas informações da implementação dos programas para permitir a comparação, surgindo então as dimensões e variáveis de análise que serão detalhadas adiante. Então, esta seção se encarrega do detalhamento desta matriz analítica, identificando ainda os formatos de levantamento de informações e a forma pela qual foram orientados por estas definições da matriz.

Esta análise comparada buscou ainda identificar questões institucionais, o que se justifica principalmente pela potencialidade no processo de aprendizagem organizacional. Para Frey et. al. (2017), a análise de políticas públicas em perspectiva comparada traz importante contribuição para estes processos de aprendizagem entre políticas de setores diversos e em todos os níveis de governo. Além disso, os autores apontam a importância da identificação de padrões institucionais nas diferentes políticas por meio de experiências concretas, de modo que considerar as variações institucionais é imprescindível para compreender as políticas públicas. (FREY et. al. 2017).

Considerando estes apontamentos, a matriz analítica buscou contemplar aspectos do quadro teórico abordado nos primeiros capítulos. Estas dimensões e variáveis orientaram a descrição dos critérios utilizados para avaliar e comparar as informações dos programas que são objeto da pesquisa.

O intuito foi identificar pontos de convergência e diferenças entre as intervenções analisadas, mas também observar a relação delas com os municípios e com o público beneficiário das ações, ou seja, analisou-se as características de planejamento, gestão e execução dos programas. Dessa forma, foram definidas três dimensões para orientar a análise, a saber:

- **Dimensão escopo das intervenções:** prioridades de atuação definidas e os cenários nos quais as intervenções se inserem.

- **Dimensão capacidades institucionais:** modelos de gestão e governança desenvolvidos para as intervenções, bem como os recursos legais e instituições mobilizadas.
- **Dimensão atuação finalística dos programas:** conteúdo das intervenções e ações desenvolvidas, observando o direcionamento para a temática do desenvolvimento local.

Em linhas gerais, na *dimensão escopo das intervenções*, as variáveis buscaram contemplar as diretrizes da atuação do governo estadual, identificando como a gestão definiu e conduziu prioridades. Para tanto, foi relevante observar, principalmente, os indicadores de pobreza e desigualdade utilizados para a focalização do público beneficiário e, concomitantemente, as regiões e municípios que foram priorizados no escopo de atuação dos programas. Buscou-se então contextualizar o cenário das intervenções analisadas, comparando os constrangimentos sofridos por cada programa e a linha de atuação adotada pelo estado de Minas Gerais.

Na *dimensão capacidades institucionais*, assim como apontado por Frey et. al. (2017), são identificados e comparados os padrões institucionais de cada um dos programas. As informações sobre as estruturas de governança e instituições envolvidas são contempladas, principalmente considerando a lógica da intersectorialidade. Abordam-se ainda as dinâmicas de aproximação com o poder público municipal e a participação da sociedade civil na condução dos programas.

Por fim, na *dimensão atuação finalística dos programas*, foi possível agregar informações acerca das ações realizadas em cada programa, as decisões e priorizações da atuação, entregas realizadas e resultados alcançados. Esta análise em perspectiva comparada não pretende ser exaustiva, mas basicamente aproximar elementos que permitam entender como as escolhas de cada política pública puderam contribuir com a promoção do desenvolvimento local, tal qual é definido pelas teorias abordadas nesta pesquisa. O quadro a seguir apresenta a matriz analítica mobilizada para a execução da pesquisa.

Quadro 1: Matriz analítica: dimensões e variáveis de análise da pesquisa

Dimensões	Variáveis de análise	
1- Escopo das intervenções	Diretrizes estratégicas de atuação do governo estadual	Diretrizes técnicas de focalização das ações
2- Capacidades institucionais	Governança da atuação intersetorial	Envolvimento dos municípios e participação da sociedade civil
3- Atuação finalística dos programas	Ações executadas e resultados alcançados	Efetividade das ações e as estratégias de promoção do desenvolvimento local

Fonte: Elaboração própria.

As variáveis de análise têm por objetivo compor e detalhar as dimensões que foram definidas, agrupando de maneira mais assertiva as informações disponíveis para cada programa. Este maior grau de detalhamento garantiu o direcionamento adequado da pesquisa e orientou o levantamento das informações.

Buscando orientar a relação com os conteúdos tratados nos capítulos teóricos, algumas variáveis das dimensões elencadas foram determinadas para abordar as diretrizes das administrações estaduais na direção da promoção do desenvolvimento local, entendendo os efeitos das intervenções nos municípios e na população. Além disso, em específico, as variáveis relacionadas aos padrões institucionais permitiram identificar características relacionadas à lógica da autonomia do Estado, presente na teoria de Peter Evans, assim como a busca pela parceria com a sociedade civil.

4.1. Roteiros para levantamento das informações dos programas

Tendo em vista a composição desta matriz analítica, foram definidos alguns formatos de abordagem e levantamento de informações. As dimensões e variáveis foram utilizadas como balizadores para os roteiros de análise. Em suma, o principal mecanismo elaborado para orientar a análise comparada e a organização das informações foi a definição de um roteiro de critérios

de análise. Além disso, foram promovidas entrevistas semiestruturadas com gestores envolvidos na execução dos programas.

Os critérios de análise das informações dos programas, detalhados por meio do roteiro presente no ANEXO I, foram organizados para dar maior detalhamento às variáveis e, principalmente, para permitir a organização das informações disponíveis sobre os programas. Os critérios comparativos permitiram avaliar as semelhanças e diferenças entre as intervenções, bem como algum nível de aderência às definições teóricas da pesquisa.

Cada variável recebeu uma lista de perguntas orientadoras compostas por tópicos relevantes à temática. Para a análise, cada uma destas perguntas orientadoras foi respondida na perspectiva dos três programas analisados, buscando estabelecer as relações de convergência e divergência. Este conteúdo é o subsídio primário para a condução da análise comparada dos programas.

Como fontes para a disponibilização destas informações, foram utilizadas principalmente as documentações internas da Sedese que são pertinentes à cada programa. Alguns exemplos de materiais disponíveis são relatórios técnicos e planilhas de acompanhamento das ações, entre outros conteúdos. Para as três intervenções, esta documentação estava disponível em maior ou menor grau de atualização, considerando os tempos de execução de cada programa. Além disso, foram identificadas também as legislações relacionadas e documentações oficiais como planos de governo e seus respectivos acompanhamentos.

As entrevistas semiestruturadas foram outra fonte importante de informações que auxiliaram para a condução das respostas ao roteiro dos critérios de análise. Estas entrevistas também contaram com roteiros referenciados nas dimensões e variáveis da matriz analítica. O objetivo era captar a percepção dos servidores que participaram e conduziram a gestão dos programas analisados, principalmente no que diz respeito à comparação entre as iniciativas.

Dessa forma, foram selecionados atores chave que tiveram a participação e envolvimento direto na gestão de pelo menos dois dos três programas que são objeto da pesquisa. Buscou-se observar a dinamicidade da lógica organizacional e da aprendizagem envolvida no processo de implementação dos programas. As perguntas foram na direção de promover as relações de comparação, identificando direções semelhantes ou opostas.

Ao todo, foram entrevistados quatro gestores. A escolha destes entrevistados foi feita com o objetivo de captar percepções acerca do cenário das intervenções, mas principalmente os aspectos de gestão e execução dos programas. Assim, os entrevistados selecionados possuem

perfis eminentemente técnicos, mas a maioria deles ocuparam posições gerenciais relevantes na execução dos programas. Esta escolha intencional permitiu perpassar por questões estratégicas e operacionais importantes para a análise dos programas. Além disso, cabe dizer que estas entrevistas foram realizadas de maneira virtual, com cerca de 1 (uma) hora de duração cada uma delas.

O roteiro das entrevistas, conforme detalhado pelo ANEXO II, é dividido em dois momentos. Definiu-se um questionário prévio para os entrevistados anterior à realização das perguntas semiestruturadas. Este questionário prévio teve por objetivo captar a percepção dos gestores em escala de concordância às afirmações apresentadas, considerando a convergência dos programas e visando captar as percepções em relação às variáveis da pesquisa. As respostas foram equilibradas, com parte relevante dos apontamentos estando em alinhamento para os entrevistados, permitindo conclusões que auxiliaram a análise e a composição das informações que, porventura, as documentações acionadas não disponibilizaram.

Após o preenchimento deste questionário prévio, foram realizadas as perguntas semiestruturadas aos entrevistados. Novamente, as dimensões da matriz analítica orientaram a sequência e temas de cada pergunta feita aos gestores. Ao longo das entrevistas, elementos adicionais foram inseridos na medida da necessidade, bem como tópicos já abordados foram suprimidos para dar maior dinamicidade aos relatos.

As percepções, em perspectiva comparada, destes gestores em relação aos programas que participaram foram fundamentais para a composição da análise desta pesquisa. Adiante, as seções serão organizadas com base nas dimensões da matriz analítica, trazendo de maneira dinâmica as informações pertinentes e a análise comparada dos programas executados pela Sedese na última década.

5. AS POLÍTICAS PÚBLICAS ESTADUAIS PARA A REDUÇÃO DAS VULNERABILIDADES SOCIAIS

Após a apresentação das construções teóricas que analisam o desafio para a promoção do desenvolvimento local e as capacidades de atuação dos governos subnacionais, bem como as definições metodológicas do estudo em relação ao levantamento das informações necessárias à pesquisa, é relevante apresentar em detalhes cada um dos programas selecionados. A estrutura analítica apresentada anteriormente contribuirá fundamentalmente na discussão dos resultados da pesquisa, mas antes é importante identificar as características das intervenções de maneira padronizada a partir dos dados e informações coletados para a pesquisa, visando alicerçar a comparação que foi feita posteriormente.

Sendo assim, este capítulo tem como intuito apresentar as políticas públicas e intervenções do governo estadual de Minas Gerais, especificamente na Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (Sedese) na última década, considerando a relação com as temáticas da redução da pobreza e promoção do desenvolvimento local.

Este capítulo apresenta cada um dos três programas selecionados como objeto de pesquisa conforme identificado na metodologia do trabalho, seguindo uma ordem lógica de informações que começa em pontos mais gerais, de preferência sob a perspectiva legal, passando pelos projetos que compuseram as iniciativas e pelos formatos de gestão adotados em cada um deles. Antes disso, apresentam-se de forma não exaustiva algumas das principais características de vulnerabilidade da população mineira, com foco nas especificidades regionais e nos caminhos adotados por cada governo no enfrentamento destas questões.

Essa abordagem vai permitir que adiante sejam analisadas as informações de cada programa em perspectiva comparada, buscando compreender se eles tiveram êxito em contribuir para o enfrentamento da situação de vulnerabilidade social e para a promoção do desenvolvimento nas regiões do estado de Minas Gerais.

5.1. Desenvolvimento e vulnerabilidade em Minas Gerais: as características da população mineira e as estratégias de governo

Para entender o contexto e a complexidade das intervenções realizadas pelos governos estaduais, é imprescindível observar as características do território mineiro no que diz respeito às condições de pobreza e vulnerabilidade social. Como efeito e resposta à observação destas condições, importa ainda considerar as diretrizes estratégicas e principais modelos de gestão das administrações estaduais contempladas no escopo desta pesquisa.

Esta seção busca assim apresentar estes dois tópicos principais. Em relação a caracterização das vulnerabilidades sociais em Minas Gerais, a apresentação passa principalmente pela disposição das informações e indicadores presentes no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico)⁴, dentre outras fontes de informações relevantes sobre os níveis de renda e as condições de vida da população. O objetivo é demonstrar o cenário que influencia a execução das intervenções estaduais. Além disso, os dados e informações são apresentados em perspectiva temporal.

Para diagnosticar as principais formas de abordagem estratégica destes problemas sociais, bem como identificar as diretrizes para a promoção do desenvolvimento no estado, esta seção utilizou o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI)⁵ como fonte principal para identificar a abordagem de cada governo em relação às temáticas do desenvolvimento do estado e da redução das vulnerabilidades sociais. Esses planos permitem observar questões já abordadas na literatura dos capítulos anteriores em relação ao desenvolvimento local e as capacidades necessárias para produzi-lo, como por exemplo, as diretrizes da relação com a sociedade civil e a perspectiva de pobreza e inclusão produtiva das famílias.

5.1.1. Caracterização do cenário da pobreza e vulnerabilidade social em Minas Gerais

De acordo com os dados do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), das 2.732.608 famílias cadastradas em Minas Gerais, 1.007.630 famílias se encontram na situação de extrema pobreza, e outras 282.638 estão em situação de pobreza. Ao todo, são 7.172.140

⁴ Informações disponíveis na ferramenta: CECAD – Consulta, Seleção e Extração de Informações do CadÚnico. Considera-se família em situação de extrema pobreza o recorte de renda mensal de R\$89,00 per capta, e renda mensal de R\$178,00 per capta para famílias em situação de pobreza. Há ainda o recorte de ½ salário-mínimo per capta de renda mensal para determinar as famílias de baixa renda (MINISTÉRIO DA CIDADANIA, 2020).

⁵ Constituição do Estado de Minas Gerais: “Art. 231 - O Estado, para fomentar o desenvolvimento econômico, observados os princípios da Constituição da República e os desta Constituição, estabelecerá e executará o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado, que será proposto pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social e aprovado em lei” (MINAS GERAIS, 2020).

pessoas cadastradas, das quais 3.743.345 estão abaixo da linha de pobreza, representando 17,58% da população mineira, segundo as estimativas.

Considerando as famílias cadastradas, a faixa de extrema pobreza condensa 37% deste quantitativo, enquanto a faixa de pobreza possui apenas 10%. Ainda, famílias de baixa renda, que representam 27% e 26%, são famílias com renda *per capita* acima de meio salário-mínimo. Além disso, são 1.075.747 famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF). Todas estas informações são referentes ao mês de outubro de 2020.

Analisando o primeiro ano dos mandatos dos governos estaduais do recorte temporal da pesquisa e, por óbvio, o contexto das intervenções objetos desta pesquisa, é possível notar na Tabela 1, os quantitativos de famílias cadastradas no CadÚnico e beneficiárias do PBF.

Tabela 1: Famílias inscritas no CadÚnico e beneficiárias do Programa Bolsa Família em Minas Gerais (2011-2019)

Período	Agosto/2011	Agosto/2015	Agosto/2019
Quantitativo de famílias cadastradas no CadÚnico	2.219.704	2.567.712	2.637.790
Quantitativo de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família	1.103.301	1.120.592	1.025.418

Fonte: Ministério da Cidadania (2020).

Houve aumento no quantitativo de famílias cadastradas no CadÚnico entre 2011 e 2019 em cerca de 19%. Isto pode ser explicado pelo aumento da vulnerabilidade, mas também pela maior capacidade de gestão e execução da ferramenta nos municípios, permitindo conhecer de maneira mais detalhada as famílias em situação de vulnerabilidade social, ou ainda pelo aumento populacional absoluto. A variação das famílias beneficiárias da transferência de renda teve aumento em 2015, mas em 2019 apresentou redução de 7% em relação ao total de famílias de 2011.

Vários são os fatores que podem explicar o aumento ou manutenção dos índices de pobreza e vulnerabilidade social. No entanto, não se configura objetivo aqui apontar estas explicações, mas observar a evolução temporal destes números, que indicam características relevantes da população mineira. Nota-se que as condições de pobreza e vulnerabilidade não foram superadas no período, e que de fato existe uma característica similar do contexto de atuação dos governos.

Estas informações têm o objetivo de dar um breve panorama das características da população mineira no que diz respeito às condições de pobreza e vulnerabilidade social e, principalmente, caracterizar o contexto das intervenções que serão analisadas pela pesquisa. Em adição às informações quantitativas apresentadas, é possível ainda promover a comparação regional, indicando, como já mencionado, para o contexto de desigualdades regionais presentes no estado.

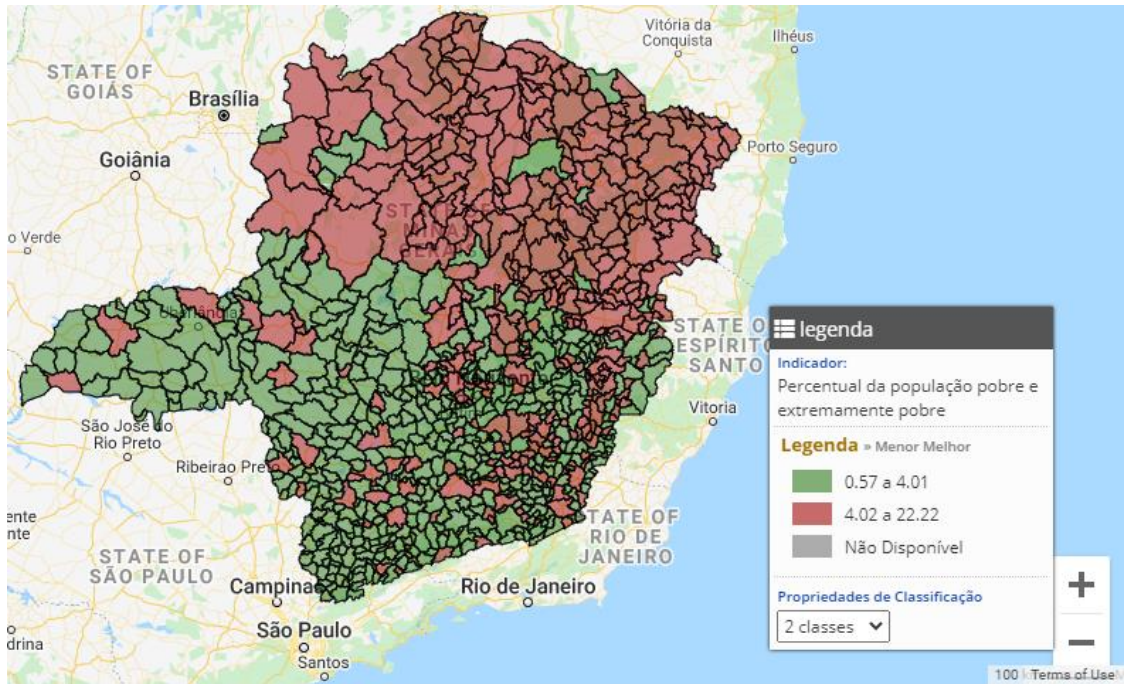
O Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS)⁶ da Fundação João Pinheiro (FJP) apresenta indicadores que permitem essa observação regionalizada. Em suma, as dimensões do índice retratam as condições em que a população vulnerável se encontra e os esforços do poder público traduzidos na oferta de bens e serviços.

Os mapas a seguir representam a concentração de pobreza e vulnerabilidade em Minas Gerais no ano de 2017. Na Figura 1, é possível observar que na porção setentrional do estado há maior índice de população em situação de pobreza e extrema pobreza. Estes municípios são historicamente debilitados e compreendem regiões como os vales do Jequitinhonha e Mucuri, e a região norte do estado.

Na Figura 2, é possível identificar que grande parte dos municípios destas regiões também apresenta os piores índices na dimensão renda e emprego. Esta dimensão incorpora indicadores de renda das famílias, renda do setor produtivo, indicadores de emprego formal e informal e indicadores de gastos e investimento da administração municipal.

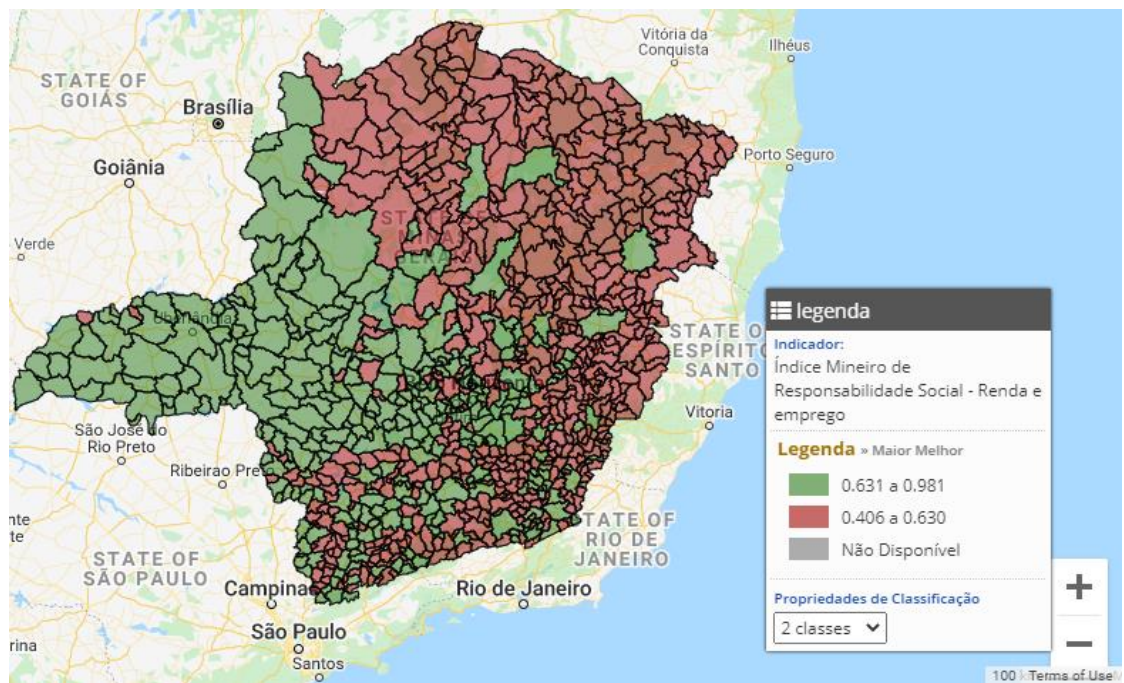
⁶ Disponível em: < <http://imrs.fjp.mg.gov.br/>>. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2020).

Figura 1: Percentual da população pobre e extremamente pobre em Minas Gerais (2017)



Fonte: Fundação João Pinheiro (2020).

Figura 2: IMRS – Renda e Emprego (2014)



Fonte: Fundação João Pinheiro (2020).

Neste mesmo sentido, a partir do Produto Interno Bruto (PIB), considerando dados de 2016, nota-se que a região metropolitana concentra cerca de 40% dos bens e serviços produzidos no estado, enquanto regiões como os Vales do Mucuri, Jequitinhonha e região Norte participam juntas de apenas 6,5% da riqueza produzida, ou seja, da soma de todos os bens e serviços produzidos no estado mineiro.

Tabela 2: Produto Interno Bruto (PIB) de Minas Gerais (2016)

Mesorregião	PIB 2016	Percentual
Vale do Mucuri	5 bilhões	0,93%
Jequitinhonha	6,9 bilhões	1,27%
Central Mineira	9,5 bilhões	1,75%
Campo das Vertentes	11,3 bilhões	2,09%
Noroeste de Minas	11,6 bilhões	2,14%
Oeste de Minas	23,5 bilhões	4,32%
Norte de Minas	23,6 bilhões	4,34%
Vale do Rio Doce	30,8 bilhões	5,67%
Zona da Mata	43,8 bilhões	8,06%
Sul/Sudoeste de Minas	69,1 bilhões	12,70%
Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba	91,4 bilhões	16,79%
Metropolitana de Belo Horizonte	217,5 bilhões	39,95%
Estado de Minas Gerais	544,6 bilhões	100,00%

Fonte: Registros internos dos programas.

Além disso, considerando inclusive as informações utilizadas para a definição do escopo de atuação e focalização destes programas, insere-se ainda os dados relacionados ao Índice de

Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M)⁷. Este indicador possui a desatualização em função das informações censitárias, e por isso as informações apresentadas são referentes ao ano de 2010. A tabela a seguir apresenta a média dos valores do IDH-M para os municípios mineiros agrupados pelas mesorregiões. O objetivo é apresentar ainda mais elementos para a visualização da concentração regional da pobreza e subdesenvolvimento.

Tabela 3: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (2010)

Mesorregião	IDHM (2010)
Vale do Mucuri	0,605
Jequitinhonha	0,616
Norte de Minas	0,624
Vale do Rio Doce	0,637
Zona da Mata	0,661
Metropolitana de Belo Horizonte	0,684
Central Mineira	0,686
Noroeste de Minas	0,687
Campo das Vertentes	0,691
Oeste de Minas	0,697
Sul/Sudoeste de Minas	0,697
Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba	0,711
Estado de Minas Gerais	0,667

Fonte: Registros internos dos programas.

⁷ Informações presentes nos registros internos dos programas, corroboradas pela ferramenta Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/>. O IDHM varia de 0 a 1. Quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano. Dimensões do IDHM: Longevidade (vida longa e saudável); Educação (Acesso ao conhecimento); Renda (Padrão de vida).

De acordo com algumas projeções (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2019)⁸, o IDH-M do Brasil, entre 2016 e 2017, manteve-se praticamente estável, a despeito da leve queda no valor do índice da dimensão renda. Este padrão foi semelhante para o estado de Minas Gerais.

Dessa forma, as observações acerca das características da população e dos territórios mineiros permitem identificar a forte concentração dos indicadores de pobreza nas regiões historicamente menos desenvolvidas do estado, como as regiões Norte, Jequitinhonha e Vale do Mucuri, corroborando com informações mais direcionadas para o desenvolvimento econômico e as condições de trabalho e renda. Essa desigualdade regional, bem como as características da população, é identificada de maneira similar durante a última década. Isso indica que as intervenções que são objeto de estudo observaram o mesmo contexto social, ou seja, os mesmos desafios para a promoção do desenvolvimento local e superação da vulnerabilidade.

A atenção aos territórios mais pobres indica a importância de considerar estruturas produtivas precárias e, conforme apontado na literatura dos capítulos anteriores, localidades e municípios fortemente dependentes das políticas estaduais e federais e população com alta dependência das transferências de renda. A baixa dinamicidade econômica se associa a poucas oportunidades de trabalho e inclusão social, sendo notória a importância de ações que promovam a geração de renda e a inclusão produtiva das pessoas.

Considerando o fenômeno da vulnerabilidade social em si, complexo e multifacetado, estas características apontam também para condições de vulnerabilidade que se apresentam de maneira multidimensional, tal qual é entendido o fenômeno na pobreza. As características de escolaridade, acesso à serviços de saúde, saneamento básico e esgotamento sanitário, entre outras várias fragilidades, são diretamente proporcionais à renda e à condição de vulnerabilidade social.

A educação tem relevância para o crescimento econômico e para o mais bem-estar das pessoas. Níveis de escolaridade mais elevados estão diretamente relacionados à participação em atividades produtivas com maior remuneração ou mesmo na redução do desemprego. De acordo com os dados do CadÚnico em 2020, cerca de 40% da população cadastrada possui

⁸ Para avaliar o período posterior ao ano de 2010, são apresentados os resultados calculados com informações produzidas pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) Contínua, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), nos anos de 2012 a 2017.

como grau de escolaridade declarado apenas ensino fundamental incompleto, totalizando 1.724.107 pessoas.

Estes valores representam uma incidência percentual relevante de pessoas com baixo grau de escolaridade e que se enquadram nas faixas de pobreza e baixa renda. Além disso, observando as taxas de analfabetismo, segundo as informações censitárias de 2010⁹, 8,3% da população de 15 anos ou mais eram analfabetos em Minas Gerais. Porém, parte significativa dos municípios das regiões Norte, Jequitinhonha e Mucuri municípios apresentam taxas de analfabetismo superiores a 25% (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2017).

As condições de saúde e de vida da população é um elemento importante para delimitação da pobreza multidimensional. Indicadores como a taxa de mortalidade infantil, por exemplo, reflete a eficácia dos serviços públicos de saneamento básico, sistema de saúde, disponibilidade de e acesso a medicamentos, vacinas e atendimento médico-hospitalar a crianças e mães. Considerando as regiões mais vulneráveis, os pequenos municípios sofrem ainda mais com problemas desta natureza (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2017).

Além disso, segundo os dados do censo, verifica-se que as áreas rurais das regiões mais vulneráveis, principalmente dos pequenos municípios, possuem déficits habitacionais em alguma intensidade. Os percentuais de domicílios com abastecimento de água e esgotamento sanitário inadequado ou inexistente são significativos (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2017).

Enfim, estas características multidimensionais da pobreza exigem, pois, maior capacidade de atuação por parte do Estado. As capacidades de cada estrutura do aparato estatal e, neste caso, as condições de execução de programas que busquem mitigar estes problemas sociais e gerar o desenvolvimento no estado de Minas Gerais, devem considerar todos estes pontos e demonstrar capacidade de articular os esforços na direção do atendimento das demandas da população mineira.

5.1.2. Os caminhos e diretrizes para a promoção do desenvolvimento em Minas Gerais

Considerando as perspectivas apresentadas nos Planos de Desenvolvimento Integrado (PMDI), o desenvolvimento de Minas Gerais e as características da sua população são fatores resultantes de questões estruturais consolidados ao longo da história mineira, mas também

⁹ Diagnóstico multidimensional da pobreza rural. Documentação Interna (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2017).

sofrem influência de mudanças externas e transformações endógenas que impactam na trajetória do estado (MINAS GERAIS, 2011a). Nesse sentido, as grandes diretrizes de atuação frente às demandas sociais são objetos importantes, buscando compreender a formação da agenda e os caminhos adotados por cada administração do governo mineiro nestes últimos 10 (dez) anos.

Como visto nos capítulos anteriores, a relação entre Estado e sociedade importa no contexto da promoção do desenvolvimento. Considera-se inclusive um cenário de consolidação da descentralização administrativa e seus desafios, direcionando para a investigação das ações dos governos locais para a promoção do desenvolvimento e superação das vulnerabilidades da população.

Analisando de maneira rápida as diretrizes estratégicas presentes nos governos estaduais considerados nesta pesquisa, selecionou-se o escopo do PMDI de cada administração. Em 2011, o governador Antônio Anastasia apresentou o PMDI 2011-2030: Gestão para a cidadania. No ano de 2015, o governador Fernando Pimentel atualizou as diretrizes de atuação governamental no PMDI - 2016 a 2027: Desenvolvimento Econômico e Social Sustentável de Minas Gerais - redução das desigualdades sociais e regionais. Por fim, em 2019, o governador Romeu Zema apresentou o PMDI 2019>2030.

No que diz respeito a dimensão “Estado e Sociedade”, o PMDI 2011-2030 destaca tendências na direção de aumento das pressões por políticas eficazes, preocupações crescentes com a erradicação da pobreza e inclusão social e produtiva e o objetivo de fortalecimento das instituições com participação e maior transparência dos governos.

Neste contexto, observa-se o direcionamento para as temáticas tanto do desenvolvimento local e da inclusão social e produtiva das pessoas, quanto das capacidades estatais para promoção da sinergia entre Estado e sociedade. Esses são fatores que importam para o cenário da promoção do desenvolvimento de Minas Gerais e devem ser considerados pelas administrações estaduais.

A crise financeira é uma abordagem semelhante para os governos analisados e quase que atemporal no contexto da administração pública estadual. O PMDI 2011-2030 faz um paralelo com o cenário dos anos 80, onde há o colapso econômico paralelo ao aumento das demandas da população, ou seja, é o desafio de compatibilizar ajuste fiscal com a demanda por serviços públicos de qualidade. Assim, a transição de Estado provedor para Estado regulador traz uma

nova agenda para as políticas públicas, preocupada com a qualidade do gasto público e observando a emergência de um modelo de parcerias com o setor privado e terceiro setor (MINAS GERAIS, 2011a).

Além destas características gerais, de acordo com o PMDI 2011-2030, as pressões por maior equidade e melhor distribuição de renda se somam ainda às demandas por acesso a serviços básicos de qualidade, como saúde e educação, promovendo também a inclusão produtiva.

Já o PMDI 2016 a 2027 adota uma abordagem histórica que aponta a dependência econômica do complexo minero-metal-mecânico, em uma estrutura industrial que permitiu o crescimento em determinados momentos, mas configura uma estagnação estrutural. Como efeito, também é dado ênfase para o hiato de desenvolvimento inter-regional que se apresenta como desafio, sendo necessária a adoção de políticas públicas que busquem a redução das desigualdades regionais.

O escopo de atuação deste governo se fundamentou nesta perspectiva regionalizada¹⁰, combinada com a participação social e o local visto como importante para o direcionamento da agenda pública, incorporado no processo de planejamento. Além disso, a preocupação com a realidade do campo e o combate à pobreza rural influenciou na priorização de políticas de desenvolvimento agrário e, em alguma medida, representou a diferenciação em relação à abordagem das outras administrações.

Em uma perspectiva mais setorializada, o PMDI 2016 a 2027 estabelece o eixo de saúde e proteção social dentro do objetivo de desenvolvimento. Na perspectiva da assistência social e trabalho, o fenômeno da pobreza e da vulnerabilidade é entendido como complexo, multidimensional e heterogêneo. Assim, são necessárias estratégias que combinem a atuação de políticas e áreas diversas com foco na integração entre assistência social e outras políticas públicas, como por exemplo, a geração de renda para população em situação de pobreza.

No PMDI 2019>2030, a crise fiscal no próprio governo estadual é trabalhada de maneira mais detalhada, com a apresentação de diversas informações que apontam para o desafio de equilibrar as contas públicas estaduais. Assim, são pontuadas duas agendas mais relevantes para as diretrizes de atuação de governo: a recuperação fiscal com vistas a recuperar a capacidade

¹⁰ “[...] foi efetivamente incorporada a Participação Social por meio da instalação dos Fóruns Regionais de governo. Estes fóruns, instituídos em cada um dos 17 Territórios de Desenvolvimento, [para] debater e priorizar as ações de governo que possam constituir, de fato, em políticas de Estado que induzam ao Desenvolvimento Econômico e Social Sustentável” (MINAS GERAIS, 2015a).

de implementação das políticas públicas, e a construção de uma agenda de desenvolvimento sustentável.

Este plano trata ainda a questão da desigualdade social a partir do seu acirramento em anos anteriores, corroborado pelos dados do Índice de Gini¹¹, além da observação da situação de pobreza e extrema pobreza da população. Destaca, assim como no governo anterior e nos dados apresentados acima, a questão da desigualdade regional em função do adensamento de população em situação de vulnerabilidade em determinadas regiões do estado.

Além disso, regiões com maior concentração de pobreza possuem também maior parcela da população sem ocupação. Como alternativa, em consonância novamente com as diretrizes de governos anteriores, a “perspectiva da intersetorialidade entre as políticas sociais tornou-se o caminho necessário para compreender as dimensões que afetam os indivíduos e suas famílias” (MINAS GERAIS, 2019a).

As principais convergências na forma com que os governos abordaram os problemas sociais e que influenciaram na composição dos programas estão ligados à escolha dos objetivos de redução da pobreza e das vulnerabilidades sem o direcionamento evidente da busca pelo desenvolvimento. Além disso, gerencialmente a ideia de intersetorialidade e da atuação articulada, em graus específicos, foram abordagens semelhantes entre as iniciativas estaduais ao considerarem as diversas privações envolvidas nas condições de vulnerabilidade.

Em linhas gerais, cada administração determina um foco de atuação e suas diretrizes estratégicas de acordo com seu plano de governo eleito pela população e com os constrangimentos políticos para elaboração da agenda pública, mas os cenários econômico e social possuem características e desafios semelhantes. No contexto de um dos estados mais importantes da federação, é possível observar a complexidade envolvida na tentativa de promover o desenvolvimento da sua população, sendo importante considerar especificidades regionais que afetam a forma com que as políticas públicas devem se organizar.

Sendo assim, as principais divergências observadas podem ser citadas a partir das direções adotadas para enfrentar os mesmos problemas. Como exemplo, as características da Estratégia Novos Encontros se direcionaram para a priorização do público em situação de vulnerabilidade no campo e receberam subsídios mais efetivos de mecanismos de participação desenvolvidos.

¹¹ “Em 2014, o Índice de Gini foi de 0,473 e, em 2017, passou para 0,506, com uma variação relativa de 6,9%” (MINAS GERAIS, 2019a).

Em contrapartida, o Programa Percursos Gerais sofre com os desafios da crise financeira de maneira mais drástica, inclusive porque a recuperação fiscal é objetivo precípua na abordagem da administração.

Estes recortes observados nas diretrizes estratégicas dos governos estaduais analisados vão permitir, durante a análise das políticas, relacionar questões teóricas em suas características mais práticas, aproximando o contexto do desenvolvimento local como estratégia para cenários de pobreza e vulnerabilidade e as capacidades que o aparato estatal possui para lidar com estes desafios em Minas Gerais. As convergências e divergências de objetivos e desafios na atuação das administrações estaduais abrem espaço para a análise dos programas que são objeto do estudo, já alicerçados pelas escolhas estratégicas que estão inseridos.

5.2. Programa Travessia

A partir do levantamento bibliográfico de estudos anteriores e dos registros internos da execução, com foco nos dispositivos legais relacionados, esta seção busca apresentar de maneira detalhada o Programa Travessia, trazendo suas principais definições em relação aos objetivos e formatos de execução adotados. Esta apresentação é um passo para alicerçar a análise comparada que será realizada entre os programas executados pela Sedese.

De acordo com o Decreto 44.705, de 15 de janeiro de 2008, o Programa Travessia¹² tem por objetivo o planejamento, a coordenação e a execução de políticas públicas em Minas Gerais nas localidades que concentrem famílias em situação de vulnerabilidade social, buscando promover a inclusão desta população. Para Soares et. al. (2013), o programa se configura como um conjunto integrado de projetos com o objetivo de reduzir a pobreza e vulnerabilidade em municípios com baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

O programa, ainda de acordo com o decreto, foi referenciado inicialmente no PMDI da administração do governador Aécio Neves (2007-2010). O decreto apresenta a Sedese como órgão responsável pela gestão do programa e de sua governança, traduzido por um comitê de

¹² Decreto 44.705, de 15 de janeiro de 2008. Dispõe sobre o Programa Travessia. Art. 1º: O Programa Travessia, a que se refere o inciso XXI do Anexo II da Lei nº 17.007, de 28 de setembro de 2007, destina-se ao planejamento, à coordenação e à execução das diversas políticas públicas do Estado, em localidades determinadas, nas quais se concentrem famílias em condições de vulnerabilidade social, visando à inclusão e à promoção delas (MINAS GERAIS, 2008).

acompanhamento composto por várias instituições da administração estadual, que deveriam atuar de maneira integrada. Neste sentido, este PMDI estabelece que os esforços devem ser direcionados para políticas públicas articuladas e integradas, principalmente nos espaços de maior concentração da pobreza (BARBOSA, 2014).

Esta regressão dentro do recorte temporal mostra que o programa foi originado anteriormente ao ano de 2011. Porém, é neste ano que o Programa Travessia ganha novas definições, a partir do Decreto 45.694, de 12 de agosto de 2011, que altera e consolida a regulamentação do programa. Reafirmando o comitê de acompanhamento do programa, este novo decreto elenca as seguintes instituições em sua composição, sob a coordenação da Sedese:

- Secretaria de Estado de Governo – SEGOV;
- Secretaria de Estado de Casa Civil e de Relações Institucionais – SECCRI;
- Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG;
- Secretaria de Estado de Defesa Social – SEDS;
- Secretaria de Estado de Saúde - SES;
- Secretaria de Estado de Trabalho e Emprego – SETE;
- Secretaria de Estado de Educação – SEE;
- Secretaria de Estado de Esportes e da Juventude - SEEJ;
- Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana – SEDRU;
- Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento – SEAPA;
- Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas – SETOP;
- Secretaria de Estado de Desenvolvimento dos Vales do Jequitinhonha, Mucuri e do Norte de Minas –SEDEVAN;
- Gabinete do Secretário de Estado Extraordinário de Regularização Fundiária;
- Companhia de Saneamento de Minas Gerais – COPASA MG;
- Copasa Serviços de Saneamento Integrado do Norte e Nordeste de Minas Gerais S/A – COPANOR; e
- Companhia Energética de Minas Gerais – CEMIG.

Este comitê de governança das ações do programa tinha como responsabilidade a elaboração de diagnóstico e metodologia de avaliação, propondo possíveis ajustes para o aprimoramento da execução nas localidades. Era responsável também por promover a articulação com os demais órgãos da administração estadual e do governo federal. A indicação das localidades e municípios para atendimento era submetida ao comitê para aprovação com

base em critérios técnicos, como, por exemplo, indicadores de desenvolvimento humano e de vulnerabilidade social.

O programa deixa claro em seus registros suas características intersetoriais que vislumbram o atendimento completo à demanda social do combate à pobreza. Sendo assim,

“O propósito de melhorar as condições de vida da população mineira que ainda experimenta privações sociais leva em consideração a pobreza em suas dimensões múltiplas e requer, portanto, atuação integrada e atenção especial do governo, tradicionalmente acostumado a agir por meio de estruturas burocráticas rígidas e setorizadas” (SOARES, et. al. 2013, p. 6).

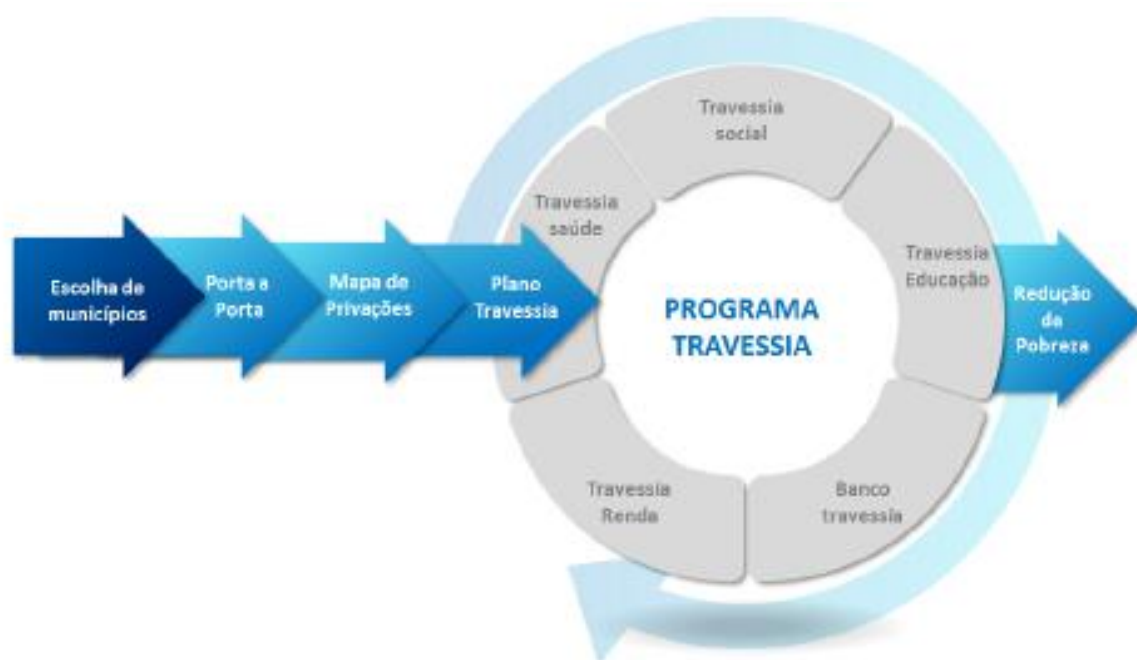
Inicialmente, segundo Barbosa (2014), a atuação do programa possuía eixos específicos que eram compostos por ações prioritárias a serem executadas. Estes eixos teriam como temáticas o saneamento, a intervenção urbana, saúde, organização social, educação e renda. A atuação organizada dessa forma garantiria a sistematização da atuação integral e articulada pretendida, já que estes eixos deveriam convergir com as demandas locais nas quais o Travessia deveria atuar.

Já no ano de 2011, a concepção do programa foi preservada, mas o formato da execução passou a ser constituído pelos projetos estratégicos definidos por governo por meio do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG 2012-2015), que substituíram os eixos anteriores. Os projetos que passaram a compor o programa incluíam:

- “Porta a Porta”: busca ativa dos domicílios para identificação das vulnerabilidades;
- “Banco Travessia”: ação de distribuição de incentivos financeiros para a população;
- “Travessia Social”: ações de infraestrutura e obras nos domicílios, principalmente relacionado à saneamento e acesso à água;
- “Travessia Renda”: ações de qualificação profissional e elevação da escolaridade;
- “Travessia Educação”: ações de melhoria da infraestrutura escolar, gestão escolar e oportunidades educacionais;
- “Travessia Saúde”: ações de capacitação para equipes municipais, redução da desnutrição infantil e diagnóstico da situação de saúde nos municípios (SOARES et. al., 2013).

Tendo em vista estas ações propostas e articuladas, o fluxo do programa na Figura 3 é um esforço de sistematizar a lógica de atuação e interseção dos projetos e ações que compunham o Programa Travessia.

Figura 3: Dinâmica de funcionamento do Programa Travessia



Fonte: BARBOSA, 2014, p. 68.

Nota-se então que, após a identificação dos municípios para atuação do programa, considerando a situação de vulnerabilidade social por meio do IDH, era realizada a busca ativa das famílias e elaborados os mapas de privação social por município. O objetivo era a identificação das vulnerabilidades e a definição de plano de atuação específico para orientar a alocação de recursos. Ao longo dos anos de execução do programa, houve a ampliação em relação ao quantitativo de municípios atendidos, de modo que a documentação interna de balanço do programa, em 2015, identificou o total de 309 municípios atendidos pelos projetos do Programa Travessia (ANEXO III).

Dessa forma, a partir das indicações destes mapas de privação, os projetos eram acionados e implementados nos municípios, propiciando o atendimento aos domicílios considerados sob a perspectiva da pobreza multidimensional. A consequência pretendida desta atuação era a inclusão social e produtiva das famílias.

Um dos pontos mais marcantes a partir de 2011 é a adoção do Índice de Pobreza Multidimensional – IPM, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, que seria a base para o diagnóstico relativo às privações das famílias nos municípios selecionados para atuação do programa.

Essa característica do programa apresenta evolução em relação ao tradicional conceito de pobreza baseado no critério da renda, de modo que as ações do Programa Travessia passam a adotar o conceito de pobreza multidimensional, ou seja, considerando os domicílios a partir das suas diferentes privações. A adoção do IPM como escolha metodológica apresenta aderência aos conceitos trazidos por Amartya Sen, observando a pobreza para além das privações relacionadas à renda (SOARES et. al., 2013).

Assim, as ações de combate à pobreza deveriam ir além das transferências de renda e buscar o desenvolvimento das capacidades humanas que afetam as condições de liberdade e cidadania das pessoas. Ou seja, proporcionar o desenvolvimento significaria ofertar e induzir oportunidades para que as pessoas possam alcançar seus objetivos.

Este conceito mais complexo de pobreza justificou a utilização do IPM para o diagnóstico das privações sociais pelas quais estão submetidos os domicílios nas localidades com menores IDH. A metodologia do indicador desenvolvido pela Universidade de Oxford trazia privações de educação, saúde e padrões de vida, configurando um rol de 10 (dez) indicadores que buscam fornecer um retrato amplo sobre as pessoas privadas de suas capacidades. Assim, quanto maior o índice, maior seria o nível de pobreza multidimensional da família (SOARES et. al., 2013). Estes 10 indicadores, organizados em dimensões, tratavam os parâmetros relacionados à nutrição e mortalidade infantil (dimensão saúde); anos de escolaridade e crianças matriculadas (dimensão educação); gás de cozinha, sanitários, água, eletricidade, pavimento e bens domésticos (dimensão padrão de vida) (ASSIS e ALVES, 2013).

O projeto Porta a Porta era o responsável pela mensuração deste índice e, por consequência, do mapa de privações dos municípios, de modo que os demais projetos teriam por objetivo reduzir essas privações levantadas. Cada uma destas ações tinha a atuação delimitada conforme detalhamento apresentado anteriormente. No entanto, vale ressaltar o projeto Travessia Renda, que era responsável por concatenar as ações relacionadas à inclusão produtiva e geração de renda na perspectiva do desenvolvimento local, um dos focos desta pesquisa.

O projeto Travessia Renda, segundo Barbosa (2014), tinha como objetivo a inserção da população em situação de pobreza e vulnerabilidade social no mundo do trabalho, a partir de ações de educação profissional e elevação de escolaridade. Mas a partir de 2012, este foco é incrementado e ganha contornos que direcionam objetivos de desenvolvimento local e regional a partir de iniciativas de capacitação de atores locais. Sendo assim, o objetivo do Travessia Renda buscaria

“Promover a inserção da população em situação de pobreza e vulnerabilidade social no mundo do trabalho, por meio da: educação profissional; da elevação de escolaridade; da oferta de documentação civil; do acesso às políticas públicas de microcrédito; da capacitação e formação de gestores para o desenvolvimento local e regional” (BARBOSA, 2014, p. 68).

Vale ressaltar ainda, nesta perspectiva, o pré-requisito estabelecido pelo Programa Travessia em relação a existência de profissionais dos municípios, responsáveis pela interlocução e pela comunicação com a sociedade e com o próprio programa, demonstrando a preocupação com a aproximação no nível local.

Em relação às entregas promovidas e ao investimento realizado por estes projetos executados no escopo do Programa Travessia, foi possível identificar nos relatórios de avaliação do PPAG¹³ a execução de um total de R\$ 77 milhões entre os anos de 2012 e 2015. Estes valores foram reduzidos substancialmente ao longo dos anos, saindo de R\$ 39 milhões gastos em 2012 para R\$ 9 milhões em 2014.

O ANEXO V apresenta esses valores detalhados para os projetos que compõem o programa. Algumas das entregas mais relevantes nos municípios beneficiários estão descritas a seguir:

- Cadastramento de 9.618 famílias (2011-2015);
- Atendimento de 37.920 pessoas (2011-2015);
- Realização de diagnóstico das privações sociais por meio do Projeto Porta a Porta em 187 municípios, resultando em 350 mil domicílios visitados;
- 10 mil famílias beneficiadas pelo Banco Travessia;

¹³ PPAG – RIM. (MINAS GERAIS, 2016d).

- 260 equipamentos públicos construídos ou reformados (CRAS, UBS, Centro de Convivência, Quadra Poliesportiva, Escola Municipal, praça, etc.) e 32 veículos adquiridos (CRAS, Saúde, transporte escolar);
- 2.122 trabalhadores qualificados pelo Travessia Renda;
- 3,6 mil pessoas inscritas em turmas de elevação de escolaridade do Travessia Renda;
- Participação de 1.867 pessoas em capacitação pelo Travessia Saúde;
- 10 mil módulos sanitários construídos ou reformados;
- Melhoria habitacional e construção de casas: 2 mil entregas;
- 112 poços artesanais construídos;
- 6 mil metros de rede de distribuição de água construídos e aquisição e instalação de mais de 100 caixas d'água;
- Infraestrutura (pavimentação, sistema viário): 13.803 metros;
- Indicador de percentual de municípios (meta 33%): apuração 36,2% (309 municípios no total) (MINAS GERAIS, 2016d).

É possível notar a diversidade de temáticas identificadas nas entregas realizadas, respeitando a dinâmica de cada projeto que compunha o programa. Esta abordagem transdisciplinar adotada pelo Programa Travessia se relaciona às discussões e à adoção das práticas intersetoriais, de modo que a integração das políticas públicas é condição e desafio no contexto de descoberta das privações vivenciadas pelas famílias.

Dessa forma, a atuação integrada e intersetorial foi tida como premissa para o programa, sendo considerada necessária para que fosse possível trabalhar em todas estas privações pertencentes à diferentes dimensões, considerando inclusive que a integração perpassasse desde o planejamento até a execução junto aos beneficiários (SOARES et. al. 2013).

A partir deste perfil intersetorial do Programa Travessia, buscava-se responder à complexidade da pobreza multidimensional. A focalização do público teve uma melhoria importante com a utilização da metodologia do IPM, bem como o direcionamento das ações e a mensuração dos resultados. Daí em diante, o esforço esteve na engenharia institucional de integrar diferentes pastas de governo para que as ações chegassem juntas ao público em situação de vulnerabilidade.

5.3. Estratégia de Enfrentamento da Pobreza no Campo

A Estratégia de Enfrentamento da Pobreza no Campo – Novos Encontros foi esforço do governo estadual entre os anos de 2015 e 2018 para enfrentar o problema da pobreza rural. Esta intervenção considerou a perspectiva da pobreza multidimensional e da ótica territorial, indicando a institucionalização de uma intervenção articulada e integrada entre diversas políticas públicas da estrutura administrativa do estado. Neste contexto complexo, o desafio de enfrentar a pobreza no campo se insere numa lógica de desenvolvimento econômico-social combinado à redução das desigualdades regionais (PEDROSO, 2017).

Esta seção tem por objetivo apresentar e caracterizar esse programa executado pelo governo estadual, identificando suas principais estratégias de atuação e diretrizes que permitirão promover a comparação com as demais políticas que são objeto deste estudo. Para além das referências bibliográficas de estudos anteriores em relação à temática e das legislações correlatas produzidas pelo próprio esforço da intervenção, foram utilizadas documentações internas com informações detalhadas da execução do programa.

De acordo com artigo 2º, inciso I, da Lei 23.203 de 27 de dezembro de 2018, que institui o Plano Estadual de Enfrentamento da Pobreza no Campo, considera-se

“pobreza o fenômeno multidimensional relacionado à situação de vulnerabilidade do indivíduo, configurada pela insegurança alimentar e nutricional, pela falta de acesso aos serviços públicos básicos e pela dificuldade de acesso às condições objetivas de produção para geração de renda para a sobrevivência, decorrente da inobservância dos direitos assegurados na Constituição da República e em tratados e convenções internacionais dos quais o Brasil é signatário, relativos à realização da justiça social e à observância do princípio da redução das desigualdades sociais e regionais” (MINAS GERAIS, 2018).

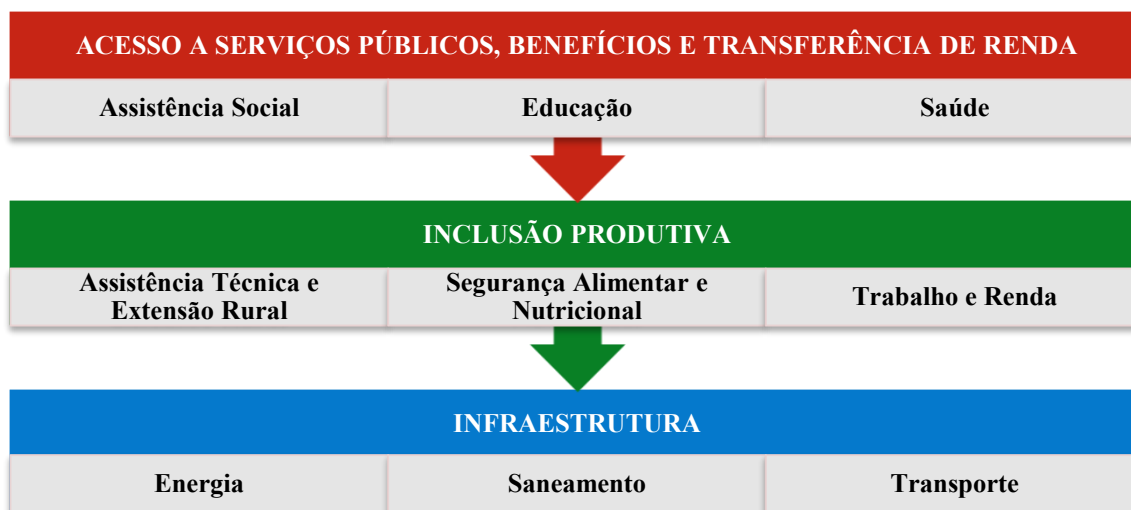
Esta lei define ainda que as diretrizes do plano seriam relacionadas à integração dos órgãos da administração pública estadual, dos municípios e da sociedade civil, promovendo a cidadania e o empoderamento das famílias do campo com desenvolvimento sustentável. Os objetivos eram relacionados à estruturação do campo, à promoção do acesso à terra, à inclusão produtiva

por meio da geração de trabalho e renda, e ao acesso do público às políticas e serviços públicos de qualidade. Assim, a Estratégia Novos Encontros possuía eixos de atuação que buscavam atingir os objetivos declarados.

Dessa forma, as ações eram organizadas nos eixos de acesso a serviços, benefícios e transferência de renda; eixo de inclusão produtiva; eixo de infraestrutura; e eixo de acesso à terra e territórios, conforme representa a Figura 4. As principais ações do eixo de acesso à serviços, benefícios e transferência de renda eram relacionadas à educação e à assistência social, como por exemplo, a estruturação de equipamentos públicos e a busca ativa da população.

O eixo de infraestrutura tinha ações de acesso à água e saneamento, além de eletrificação rural. O eixo de acesso à terra e aos territórios, inserido posteriormente, abordava questões relativas à regularização fundiária¹⁴. O eixo de inclusão produtiva apresentava ações de assistência técnica, extensão rural, distribuição de insumos, segurança alimentar e nutricional, entre outras perspectivas de inclusão produtiva e geração de renda (PEDROSO, 2017; SILVA, 2017).

Figura 4: Eixos da Estratégia de Enfrentamento da Pobreza no Campo (2016)



Fonte: Documentação interna, 2018.

¹⁴ De acordo com a documentação interna analisada, em 2017, após elaboração do Plano de Enfrentamento da Pobreza no Campo, foi incluído mais um eixo (com uma ação): Acesso a Terra.

A lei define em seu artigo 3º que o público prioritário para atuação da Estratégia seria a população do campo em situação de pobreza, prioritariamente dos territórios de desenvolvimento Alto Jequitinhonha, Médio e Baixo Jequitinhonha, Mucuri, Norte e Vale do Rio Doce¹⁵. Essa priorização territorial ocorreu em função da metodologia de focalização do público aplicada ainda na concepção da intervenção. Foram então definidos 229 municípios como prioritários na área de atuação da Estratégia Novos Encontros, considerando a concentração de famílias em situação de vulnerabilidade social e a organização territorial adotada (ANEXO III).

A base para a metodologia utilizada foi o Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), mobilizado para a identificação dos territórios de atuação do programa, mas também para a identificação das famílias aptas a serem atendidas nas ações específicas. Além disso, entre os anos de 2016 e 2017, foi contratada a construção de um diagnóstico das regiões prioritárias, buscando caracterizar e compreender mais a fundo o cenário das intervenções, orientando e direcionando a atuação das ações. Este diagnóstico foi elaborado pela Fundação João Pinheiro (FJP) e utilizado na composição do Plano Estadual, bem como no direcionamento de algumas ações do programa (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2017).

Em relação à governança da intervenção, a Lei 23.303/2018 estabelece uma rede de acompanhamento e gestão integrada da Estratégia, que deveria ser composta por uma instância central de coordenação e responsável pela tomada de decisão, o Grupo Coordenador, e pelas coordenações territoriais como instâncias regionalizadas responsáveis pelo acompanhamento da execução do programa.

O Grupo Coordenador das ações da Estratégia Novos Encontros teria como atribuição, além do acompanhamento da execução das ações, a elaboração do próprio Plano Estadual de Enfrentamento da Pobreza no Campo, uma vez que esse grupo foi instituído em 2016 pelo Decreto com Numeração Especial 339, de 29 de junho de 2016. De acordo com este decreto, o Grupo Coordenador seria coordenado pela Sedese e se responsabilizaria pela definição das estratégias intersetoriais que incluíssem municípios e sociedade civil no enfrentamento da pobreza no campo.

¹⁵ Decreto 46.774 de 09 de junho de 2015, institui os Fóruns Regionais de Governo e dá outras providências. Capítulo III: DOS TERRITÓRIOS DE DESENVOLVIMENTO, artigo 9º. (MINAS GERAIS, 2015b).

De acordo com o decreto e sua revisão em 2017, o Grupo Coordenador era composto pelas seguintes instituições:

- Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social – SEDESE;
- Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG;
- Secretaria de Estado de Educação – SEE;
- Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Ensino Superior – SEDECTES;
- Secretaria de Estado de Desenvolvimento e Integração do Norte e Nordeste – SEDINOR;
- Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário – SEDA;
- Secretaria de Estado de Cidades e de Integração Regional – SECIR
- Secretaria de Estado de Saúde – SES;
- Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania – SEDPAC;
- Universidade do Estado de Minas Gerais – UEMG;
- Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais – EMATER;
- Companhia de Saneamento de Minas Gerais – COPASA;
- Companhia Energética de Minas Gerais – CEMIG;
- Serviço Social Autônomo – SERVAS;
- Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento – SEAPA;
- Secretaria Extraordinária de Estado de Desenvolvimento Integrado e Fóruns Regionais – SEEDIF;
- Universidade Estadual de Montes Claros – UNIMONTES;
- Fundação João Pinheiro – FJP;
- Empresa de Pesquisa Agropecuária de Minas Gerais – EPAMIG (MINAS GERAIS, 2016a).

Além disso, cabe destacar que a Estratégia Novos Encontros foi apresentada e submetida à apreciação de conselhos de políticas públicas, como por exemplo, Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRAF), Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS) e Conselho Estadual de Trabalho, Emprego e Renda (CETER).

Outro ponto relevante observado nas documentações analisadas diz respeito às coordenações territoriais. Segundo os registros internos, a articulação do nível central não seria suficiente para que se alcançassem os objetivos pretendidos, de modo que, a partir da dinâmica de regionalização adotada pelo governo à época e das próprias estruturas regionais dos órgãos envolvidos na intervenção, a Estratégia Novos Encontros expandiu sua capilaridade nos territórios, criando estas coordenações territoriais e buscando articulação e aproximação com os municípios. Entendia-se que o envolvimento dos gestores e técnicos das administrações municipais seria imprescindível para a execução das atividades, uma vez que é na localidade que a política pública é promovida.

Destaca-se ainda que, durante as reuniões do Grupo Coordenador, foram discutidas e incluídas no escopo de atuação da intervenção o total de 43 ações dos órgãos da administração pública estadual, considerando a lógica dos eixos de atuação (ANEXO IV). Em suma, a Estratégia Novos Encontros atuava no sentido de articular e aproximar a atuação dos órgãos que tocavam o público em situação de vulnerabilidade no campo, ou seja, buscava promover a intersectorialidade a partir da focalização sem necessariamente criar frentes de trabalho, mas alinhando as já existentes.

A partir de diretrizes de governo para priorização de agenda, o programa buscou primeiramente dar maior robustez à temática da inclusão produtiva, culminando na articulação de um projeto de compras institucionais para o desenvolvimento da agricultura familiar, denominando o projeto Sementes Presentes. Em sequência, foi também definido a prioridade na temática do acesso à água nos territórios prioritários, gerando maior articulação de ações para este fim nos órgãos estaduais. Estas duas principais prioridades foram responsáveis inclusive pela absorção de recursos específicos para seu atendimento.

Detalhando rapidamente o projeto Sementes Presentes, os registros apontam que boa parte dos esforços de integração efetiva das políticas públicas no âmbito da Estratégia Novos Encontros ocorriam no escopo deste projeto. Isto porque buscou-se o fortalecimento da agricultura familiar por meio das compras institucionais das escolas estaduais e da distribuição de insumos para os pequenos produtores. Nesta configuração, as políticas de assistência técnica e assistência social foram integradas na ponta para a seleção dos beneficiários, juntamente com a interseção com as escolas e demais instituições envolvidas na temática.

Com a evolução do projeto nos municípios, outras ações da Estratégia Novos Encontros incorporaram a atuação e direcionaram suas entregas para o público beneficiário, como foi o

caso dos kits de irrigação doméstica direcionados para pequenos produtores, atendidos também com a distribuição de insumos. Em suma, o projeto ganhou bastante relevância no contexto da Estratégia Novos Encontros, tanto em relação aos parceiros quanto na percepção da execução nos municípios.

De acordo com os relatórios do monitoramento estratégico das prioridades de governo vigente à época, foram executados, de 2015 a 2018, R\$ 465 milhões nas ações do programa. A maior parte deste recurso fazia parte das ações já em execução pelas instituições parceiras, que foram integradas e articuladas no âmbito da Estratégia Novos Encontros. Este detalhamento dos recursos investidos nas ações do programa se encontra no ANEXO V. A exceção, que inclusive não consta nesse levantamento acessado, foi o orçamento de R\$ 6,5 milhões direcionado para a execução das prioridades do projeto Sementes Presentes, aportado diretamente no orçamento da Emater, identificado em outros registros do programa.

A seguir, são apresentadas as principais entregas realizadas no escopo da Estratégia Novos Encontros, disponíveis nos relatórios internos do programa.

- 559 ônibus entregues para o transporte escolar;
- 15.827 estudantes atendidos com Educação Integral nas Escolas do Campo;
- 22 novos veículos doados para uso do CRAS ou equipe volante;
- 8.976 famílias beneficiadas no Programa Brasil Sem Miséria;
- 44.036 famílias atendidas pelo Programa Garantia Safra;
- 18.496.420 de litros de leite entregues pelo Programa Leite pela Vida;
- R\$ 6.276.037,19 para aquisição de alimentos da agricultura familiar, em dois editais de compras coletivas. A iniciativa beneficiou mais de 90 municípios, 502 escolas estaduais e 282 mil alunos.
- 68 mil famílias atendidas com a distribuição de 191,5 toneladas de grãos de milho, feijão e sorgo, além dos 28.363 kits de sementes de hortaliças.
- 300 famílias beneficiadas com a criação dos campos de produção sementes crioulas nos municípios de Juvenília, Leme do Prado e Montes Claros.
- 1.014 domicílios ligados a sistemas simplificados de abastecimento de água em comunidades tradicionais (5 quilombolas, 1 indígena e 1 assentamento da reforma agrária);

- 410 kits de irrigação doméstica por gotejamento, destinados a agricultores familiares, sendo 77% deles cadastrados no CadÚnico, beneficiando 905 famílias em 30 municípios dos territórios Médio e Baixo Jequitinhonha, Mucuri e Vale do Rio Doce;
- 20.655 ligações elétricas em domicílios rurais;
- 2.822 títulos de propriedades de imóveis rurais entregues;
- 275 poços com ligação elétrica realizada.

Como mencionado, pelas características de articulação do programa, a maior parte destas entregas realizadas foram mobilizadas a partir das interseções diagnosticadas e da tentativa de focalização do público e dos territórios prioritários. Orçamentariamente, a entrega de eletrificação rural da CEMIG possui maior vulto de investimentos, influenciando nos números da Estratégia Novos Encontros, mas é possível notar o esforço de integração promovido a partir da variedade de entregas para a população.

Em relação ao acompanhamento e monitoramento das ações, o programa entendia como complexo o cenário informacional disponível, sendo necessário o esforço de desenvolver estruturas de monitoramento que fossem capazes de acompanhar as entregas e resultados. Inicialmente, observou-se apenas a coerência física e financeira na execução das ações, ou seja, os objetos do acompanhamento eram apenas as entregas realizadas e as motivações de possíveis atrasos e ajustes de rota. Cabe ressaltar que a Estratégia Novos Encontros se integrou aos mecanismos de monitoramento dos projetos prioritários coordenado pela Seplag, utilizando as informações disponíveis para produzir suas próprias análises.

Posteriormente, já no ano de 2018, foi desenvolvido novo mecanismo de monitoramento, mais robusto e que observava não apenas a entrega, mas um sistema mais complexo de indicadores de gestão e de resultados. O objetivo era permitir que os esforços da intervenção fossem avaliados, tendo sido criado um Observatório de Monitoramento. Esperava-se ser possível verificar se os territórios destacados estavam sendo priorizados, se as ações estavam sendo destinadas à população do campo e às famílias mais vulneráveis e, por fim, se as ações tinham a lógica intersetorial em sua construção.

Os indicadores de acompanhamento foram organizados pelo Observatório de Monitoramento com base nos eixos do programa. O Índice de Vulnerabilidade Social (IVS)¹⁶.

¹⁶ Disponível em: <http://ivs.ipea.gov.br/index.php/pt/>. (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2020).

e o quantitativo de domicílios rurais em situação pobreza e extrema pobreza no CadÚnico eram os parâmetros gerais do acompanhamento.

No eixo de infraestrutura, eram observados os decretos de emergência com a seca e estiagem, as formas de abastecimento de água e a ausência de iluminação elétrica dos domicílios presentes no CadÚnico. Além disso, indicadores das ações também foram observados, como por exemplo, as entregas de sistemas simplificados de abastecimento de água e a eletrificação rural. No eixo de acesso a serviços, os indicadores monitorados eram os parâmetros de pessoas que não sabem ler e escrever e jovens em idade escolar que não frequentam escola, conforme dados do CadÚnico. Eram ainda observados a infraestrutura das escolas estaduais do campo e os alunos matriculados em escolas estaduais no Censo Escolar.

Finalizando a dinâmica de acompanhamento da Estratégia Novos Encontros, os indicadores do eixo de inclusão produtiva acompanhavam as informações do CadÚnico sobre as pessoas com trabalho remunerado no campo, o valor adicionado bruto da agropecuária no município e a vulnerabilidade em segurança alimentar. Considerando as entregas das ações, eram monitorados ainda a distribuição de insumos, os atendimentos de assistência técnica e extensão rural, a compra de alimentos da agricultura familiar para escolas e a irrigação doméstica implantada.

Cabe dizer que, apesar desta sistemática robusta, em função da descontinuidade de execução do programa ao final da gestão 2015-2018 e a troca de governo, estes indicadores tiveram uma única medição realizada, contemplando os anos de 2016, 2017 e 2018.

5.4. Percursos Gerais - Trajetória para Autonomia

Para caracterizar o Programa Percursos Gerais – Trajetória para a autonomia, foram utilizados principalmente os documentos e registros da Sedese, também responsável por sua coordenação. Dentre as intervenções abordadas na pesquisa, é a única que ainda permanece em curso, porém ainda não registra estudos pertinentes a seu respeito e não foram identificadas legislações correlatas que permitiriam maior institucionalidade ao programa. O planejamento da intervenção apresenta atendimentos até o ano de 2022, mas após mais da metade dos prazos de execução vencidos, é possível que se organize uma análise pertinente a respeito do programa.

O programa se apresenta como estratégia na busca pela redução das vulnerabilidades sociais em suas múltiplas formas. O programa está sendo executado nos municípios do estado com menor IDH e obedece a uma escala de execução considerando esses níveis de vulnerabilidade. Busca ainda criar articulação entre as instituições do governo, estabelecer parcerias e captar recursos externos para subsidiar as ações de geração de renda, assistência social, segurança alimentar, habitação, direitos humanos, esportes e cuidado sobre drogas.

O resultado esperado pela atuação do programa, segundo os registros observados, é o impacto positivo na vida econômica e social das regiões e municípios beneficiados, aprimorando a articulação com os setores do estado e com os municípios para atuar na vulnerabilidade e promover a melhoria da qualidade de vida da população.

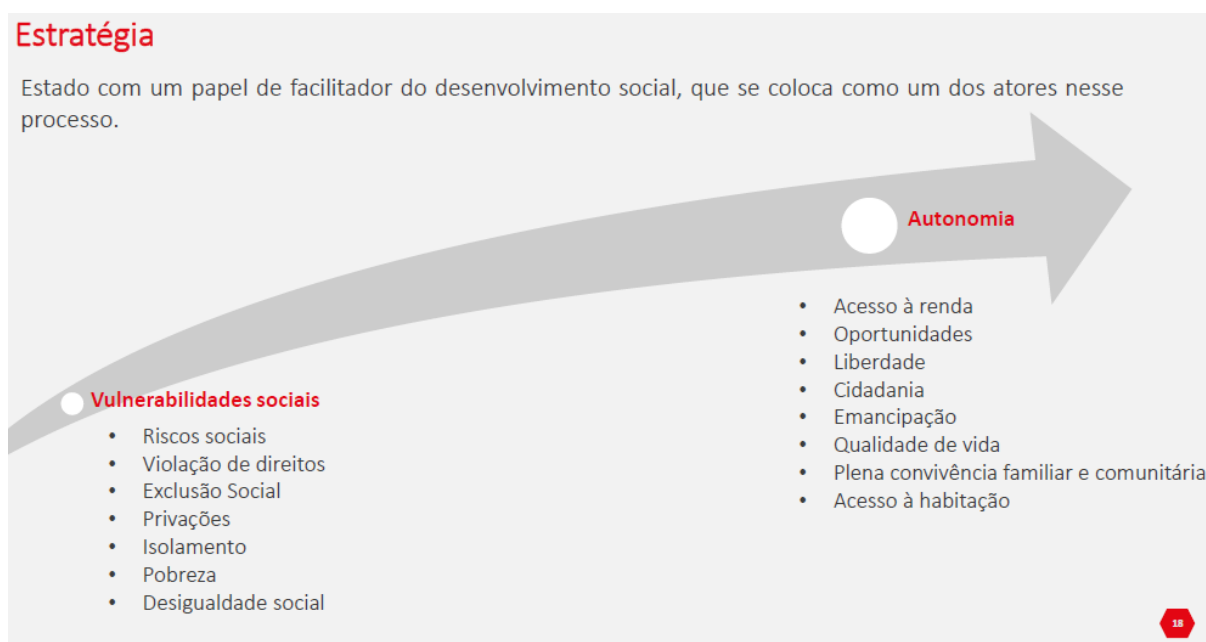
De acordo com os levantamentos feitos no âmbito do projeto, 43% das pessoas vivem em situação de extrema pobreza, ou seja, recebendo menos de R\$ 89,00 *per capita* por mês. Além disso, 45% da população de baixa renda não possui sua renda proveniente do trabalho e 69% destas pessoas em idade ativa não trabalham. Assim, o programa objetiva superar estas questões, contribuindo para que os indivíduos pobres e extremamente pobres ampliem suas oportunidades em direção à autonomia.

Para detalhar melhor o programa, é importante retroceder ao planejamento e às definições das diretrizes estratégicas da Sedese e do próprio governo, tal como abordado na seção inicial deste capítulo. O planejamento estratégico da Sedese para os anos de 2019 a 2022 definiu como missão “Induzir as autonomias de indivíduos e famílias, por meio de políticas públicas de direitos e redução de vulnerabilidades sociais” (Registros Internos, 2019).

Por indução se entende a capacidade do estado de Minas Gerais de exercer um papel de facilitador do desenvolvimento social, sendo mais um dos atores envolvidos no processo. Em relação à ideia de autonomia, entende-se como as capacidades e liberdades dos indivíduos e das famílias em exercer seus direitos e expandir suas potencialidades e oportunidades.

Dessa forma, a concepção básica do planejamento citado é a transição de um cenário de vulnerabilidades sociais sob diferentes aspectos, como por exemplo, a exclusão social, a pobreza e a desigualdade, para um cenário de autonomia em relação ao acesso a renda, oportunidades, cidadania e qualidade de vida. Esta lógica está rapidamente representada pela Figura 5.

Figura 5: Planejamento Estratégico Sedese (2019-2022)



Fonte: Documentação Interna, 2019.

Cabe ressaltar, neste momento, que parte desta estratégia é constrangida pela reforma administrativa¹⁷ realizada pelo governo estadual em 2019, na qual a Sedese passou a ser responsável por diversas políticas da área social. Foram incorporadas as temáticas dos direitos humanos, segurança alimentar, políticas sobre drogas, esporte e lazer, além das políticas de assistência social e trabalho e emprego, que já faziam parte do escopo de atuação da secretaria. Esta configuração orgânica, em alguma medida, buscou ser representada nos tipos de privação e vulnerabilidade, bem como nos objetivos das políticas ao almejarem a autonomia da população.

Esta prioridade se insere na estratégia de governo a partir de uma de suas bandeiras, a ideia de “sacramentar as responsabilidades essenciais do Estado”, e de um dos objetivos estratégicos definidos neste pilar, a saber: “Reduzir a pobreza incentivando a jornada para a autonomia”. O desdobramento desta estratégia governamental e interna da secretaria foi dado por duas frentes principais que importam à pesquisa: o diagnóstico externo e a definição de programas e ações.

¹⁷ LEI 23304 DE 30/05/2019. Estabelece a estrutura orgânica do Poder Executivo do Estado e dá outras providências (MINAS GERAIS, 2019b).
DECRETO 47761 DE 20/11/2019. Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (MINAS GERAIS, 2019c).

Para o diagnóstico externo, buscaram-se formas de medir a vulnerabilidade para que se identificassem e acompanhassem os públicos das políticas. Foi então construído um índice sintético multidimensional para mensurar a situação de vulnerabilidade das famílias, o Índice Mineiro de Vulnerabilidade (IMV). Este indicador tem como base principal o CadÚnico, ferramenta já apresentada anteriormente como importante caminho para compreender as características da população vulnerável.

Em suma, o IMV foi composto por 4 dimensões: adequação familiar, situação de escolaridade, perfil e composição familiar, e acesso ao trabalho e à renda. Cada dimensão possui indicadores específicos organizados a partir das variáveis do CadÚnico. Com destaque, a dimensão do acesso ao trabalho e à renda observa a proporção de pessoas em idade ativa que não trabalham, a proporção de pessoas empregadas sem carteira assinada e a renda mensal domiciliar.

Dessa forma, cada família cadastrada recebe um valor entre 0 e 1 que indica o quão vulnerável é sua situação a partir dos dados fornecidos ao cadastro e do cálculo dos indicadores e suas respectivas dimensões. Assim, foi possível definir os municípios com maior concentração de famílias nesta situação. De acordo com os registros, as regiões com maior incidência de famílias foram o Norte de Minas e o Vale do Mucuri.

Em relação a definição de programas e ações no desdobramento da estratégia, a Sedese definiu o Programa Percursos Gerais como a intervenção pertinente para o objetivo estratégico sob sua responsabilidade, e assim iniciou sua elaboração já sob a perspectiva do acompanhamento estratégico de governo. De acordo com os registros, o objetivo do programa é reduzir a vulnerabilidade das famílias pobres e extremamente pobres dos municípios prioritários por meio de ações das diferentes áreas de atuação da Sedese, ou seja, esporte e lazer, prevenção ao uso de drogas, direitos humanos, assistência social, habitação, segurança alimentar e nutricional, e trabalho e renda.

Assim, a partir da análise do IDH dos municípios do estado, foram definidos 73 municípios beneficiários do programa (ANEXO III), escalonando os atendimentos a partir da priorização dos índices mais críticos. O IMV seria responsável pela estratificação e identificação dos principais desafios nos territórios selecionados pelo IDH.

Foi possível, então, definir e executar o fluxo de implementação do programa que se iniciou com o diagnóstico interno das políticas públicas setoriais que compõem a Sedese para os

municípios definidos como prioritários. Em sequência, para a primeira etapa do programa na região do Vale do Mucuri, prevista para 2019, foi realizada mais uma etapa de diagnóstico denominada de Mapa Falado Local, onde gestores públicos e lideranças locais foram envolvidos para identificar as diversas percepções sobre os territórios e sobre as pessoas que neles vivem a partir de suas vivências, das desproteções e da oferta de serviços.

Antes de apresentar os projetos que compõem o Programa Percursos Gerais, é importante dizer que o fluxo de implementação executado definiu que, após a formulação das estratégias de atuação, foi promovido momento de pactuação junto às administrações municipais das localidades priorizadas do plano municipal, conforme demonstra a figura a seguir:

Figura 6: Fluxo de implementação do programa Percursos Gerais (2019)



Fonte: Documentação interna, 2019.

Após as etapas de diagnóstico, as ações e projetos foram elaborados para compor o programa e alcançar o seu objetivo. Basicamente, de acordo com os registros acessados, os projetos elaborados são pertinentes às políticas da própria Sedese. Em determinados momentos, o programa tem buscado ampliar o escopo da sua intersetorialidade com outras instituições da administração pública estadual, a partir da identificação de pontos focais que se reúnem esporadicamente. Estes encontros já possuem a participação de instituições como a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico (SEDE) e a Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SEAPA).

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.

Em relação ao projeto de acesso ao trabalho e à renda, denominado Trajeto Renda, definiu-se como estratégia a potencialização da capacidade de geração de renda dos indivíduos em situação de vulnerabilidade social, por meio do fomento ao trabalho por conta própria e à produção em grupos auto gerenciáveis e autossustentáveis. A execução do projeto segue a dinâmica de priorização do programa como um todo, sendo municiado pelas informações e demandas locais observadas na metodologia de diagnóstico citada.

Para a primeira etapa do projeto nos municípios da região do Vale do Mucuri, foram mobilizados atores locais como instituições do “Sistema S”, instituições de pesquisa e capacitação, entidades de fomento, empreendimentos econômicos solidários, prefeituras municipais e o público-alvo para a constituição de comitês locais de acompanhamento das ações de geração de renda. Por meio de oficinas de assessoramento são elaborados projetos produtivos que podem envolver diversas estratégias considerando as potencialidades locais. As atividades passam pela realização de cursos de educação profissional, estruturação de empreendimentos e assessoramento para comercialização local e regional.

De acordo com os registros internos, neste primeiro grupo de municípios, atuando quase como um piloto, o projeto contratou empresa especializada para a execução dos serviços nos territórios, a partir dos recursos captados em emenda parlamentar. Para as demais etapas de atendimento, até então, de acordo com o orçamento previsto para 2021, serão disponibilizados recursos de fontes estaduais para a execução das atividades do projeto. Ao todo, o projeto prevê o investimento de R\$ 13 milhões, tendo direcionado até então R\$ 3,2 milhões.

O projeto da política de assistência social, identificado como AproximAÇÃO SUAS, visa contribuir para o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, da autonomia e do exercício da cidadania das famílias. Estes avanços seriam buscados por meio da ampliação do acesso a serviços e benefícios socioassistenciais para a população em situação de vulnerabilidade e risco social do estado e qualificação da gestão da Política de Assistência Social nos municípios.

São também previstas ações de capacitação dos trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) dos municípios, a identificação das famílias vulneráveis, a articulação das redes locais do território e o acompanhamento das famílias por meio do serviço de Proteção e Atendimento Integral da Família – PAIF e das condicionalidades do Programa Bolsa Família. Deve-se destacar que o projeto pretende realizar suas ações a partir dos recursos previstos para o fundo estadual de assistência social, mas também busca fontes alternativas de captação de recursos. Em 2021, estão sendo repassados cerca de R\$ 1,8 milhões para os municípios da primeira etapa do programa, visando a estruturação dos equipamentos públicos, como a compra de veículos, ou até mesmo contratação de equipes dependendo da necessidade de cada local.

Já o projeto de melhoria habitacional, denominado Moradas Gerais, tem por objetivo oferecer aos municípios assessoramento em termos de planejamento, execução e controle de política pública mediante a implementação de Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PHLIS). Para tanto, uma vez realizado diagnóstico e a focalização para atuação, foram pactuados com os municípios os grupos de acompanhamento com participação do poder legislativo e da sociedade civil, além do poder executivo, para a elaboração dos planos de habitação em cada município. Considerando então estes projetos, as entregas principais previstas no escopo destas iniciativas estão disponíveis nos registros internos da Sedese, a saber:

- Redução do percentual de pessoas extremamente pobres inscritas no CadÚnico em relação à população dos municípios atendidos de 47,12% (dez/2018) para 42,12%;
- Apoio às redes socioassistenciais nos 73 municípios do programa;
- Apoio à implantação dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PHLIS) nos 73 municípios do programa;
- Atendimento de 11.043 pessoas nos projetos de geração de renda e inclusão produtiva.

Ao todo, para contemplar estas entregas previstas, o planejamento orçamentário do Programa Percursos Gerais indica a necessidade total de R\$ 21,4 milhões até 2022, considerando o escalonamento do atendimento para os 73 municípios prioritários (ANEXO V). Parte destes recursos já foi captado e se encontra em execução. No entanto, há um relativo atraso neste atendimento, uma vez que o grupo de municípios previstos para o ano de 2019 ainda receberá as entregas durante o ano de 2021. Esta adequação das fases e do escalonamento do atendimento é um desafio que se apresenta para a gestão do programa.

Enfim, cabe ressaltar que no escopo de gestão do Programa Percursos Gerais consta também a preocupação em relação à captação de recursos para a execução dos projetos e ações. Em função da situação fiscal restritiva em Minas Gerais, desde o início da execução foi tratada como premissa a ideia de elaboração de projetos pertinentes para a captação de recursos de emendas de deputados estaduais e federais, assim como para convênios com o governo federal ou até mesmo com instituições privadas e órgãos internacionais. Este ponto apresenta um desafio ainda maior para a execução de ações que tem por objetivo a redução das vulnerabilidades sociais.

5.5. Comentários finais sobre os programas selecionados

Este capítulo buscou apresentar e caracterizar os programas que são objeto da pesquisa, detalhando a forma com que foram organizados e como se inserem na perspectiva das políticas públicas estaduais. Além disso, foi mostrado o cenário e as características de Minas Gerais que constroem a agenda e a tomada de decisão dos governos nos quais estas intervenções foram executadas.

Em geral, a partir das informações das faixas de pobreza foi identificado que a situação de vulnerabilidade social foi persistente ao longo da última década. Adicionalmente, considerando inclusive os indicadores como PIB e IDH, observou-se a expressiva concentração regional destas vulnerabilidades no território mineiro, reproduzindo-se a partir das relações diretas entre as várias dimensões da pobreza para além da renda das famílias, como por exemplo, o acesso aos serviços de saúde e educação.

Esta multidimensionalidade exige, por outro lado, a capacidade de atuação sistêmica do poder público. Assim, o capítulo trouxe ao debate as diretrizes estratégicas no que diz respeito aos temas da vulnerabilidade social, pobreza e desigualdade, apresentando principalmente os objetivos em relação à promoção do desenvolvimento e como a relação do Estado com a sociedade é observado.

Notou-se que os planos de desenvolvimento das administrações estaduais se assemelharam em determinadas abordagens destes problemas sociais. Porém, apesar de terem lidado com cenários sociais semelhantes, foi possível identificar ainda estratégias diferentes que seguiram as características políticas de cada governo, considerando inclusive o acirramento da crise fiscal

ao longo dos anos. Os focos de atuação de cada administração influenciaram na definição do escopo das intervenções que serão analisadas e os caminhos adotados ao longo da década.

A efetiva comparação entre as informações que foram apresentadas ao longo deste capítulo será realizada adiante, seguindo um roteiro e metodologia de pesquisa estruturado para permitir a análise neste sentido. Em linhas gerais, foi possível notar forte alinhamento e similaridade no contexto da implementação dos programas, inclusive, como apontado na segunda seção, em relação às características da população mineira no que diz respeito aos indicadores de vulnerabilidade social similares, além claro do fato dos programas terem sido executados pela mesma secretaria. A premissa e o ponto de partida das intervenções são alinhados na ideia da redução da pobreza e das vulnerabilidades sociais.

Estruturas de governança e instituições envolvidas também apresentam semelhanças, calcadas na ideia de que para enfrentar um fenômeno com várias dimensões, é necessário alinhar e integrar várias políticas públicas. Assim, observou-se que a intersetorialidade é um elemento fundamental para a implementação dos programas. No entanto, como dito, a partir das características políticas de cada administração é possível notar algumas divergências preliminares em relação às respostas estaduais para o problema social complexo identificado.

O Programa Travessia apresenta uma característica gerencial forte, com elementos institucionais entendidos como alicerces mais substanciais, inclusive pela capacidade priorização estratégica e investimento. No caso da Estratégia Novos Encontros, observou-se como abordagem mais evidente o enfrentamento da pobreza rural, bem como as características de participação social e articulação evidenciadas em sua atuação. Por fim, o Programa Percursos Gerais tem como bandeira principal a indução das potencialidades locais, com a redução estratégica do papel do governo do estado e do escopo de sua atuação.

Além disso, também foram observados alguns pontos divergentes em relação aos projetos que compunham as intervenções, bem como aos mecanismos de monitoramento para acompanhamento da execução das ações. Assim, foi possível detalhar os objetos de estudo e a forma pela qual eles contribuem para os objetivos da pesquisa, conduzindo a apresentação das suas características fundamentais, as quais são essenciais para empreender a análise comparada que será realizada no próximo capítulo.

6. ANÁLISE COMPARADA DAS INTERVENÇÕES ESTADUAIS PARA A REDUÇÃO DAS VULNERABILIDADES SOCIAIS E AS CONTRIBUIÇÕES PARA O DESENVOLVIMENTO LOCAL

Os programas da administração pública estadual direcionados para a temática da redução das vulnerabilidades sociais foram apresentados no capítulo anterior. O recorte temporal e organizacional adotado para a pesquisa justificou a comparação entre estas iniciativas implementadas pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social de Minas Gerais (Sedese) na última década.

Feitas as apresentações, importa neste momento promover a análise dos programas Travessia, Estratégia Novos Encontros e Percursos Gerais sob diversos aspectos, dos quais se destaca a busca efetiva pela promoção do desenvolvimento local. Então, o objetivo deste capítulo é promover a análise comparada destes programas e, a partir daí, identificar ainda algumas direções para as estratégias de estímulo ao desenvolvimento local nas regiões mais vulneráveis de Minas Gerais.

Sendo assim, este capítulo é responsável por apresentar a análise de cada uma das 3 (três) dimensões utilizadas para conduzir a comparação entre os programas. O cerne desta análise é a matriz analítica que foi elaborada, responsável por condensar as dimensões e as variáveis que organizaram esta análise comparada.

A dimensão “escopo das intervenções” aborda as diretrizes de implementação dos programas analisados, enquanto a dimensão “capacidades institucionais” identifica os aspectos relacionados à gestão e governança dos programas, envolvendo as esferas do poder público e participação da sociedade civil. Por fim, a dimensão da “atuação finalística dos programas” tem por objetivo a apresentação e comparação das informações relacionadas às ações e entregas efetivamente realizadas.

A metodologia desenvolvida a partir destas dimensões buscou estabelecer critérios que permitiram a comparação entre os programas que são objeto da pesquisa. Esta padronização promovida pela metodologia visa observar fatores de convergência entre os programas, bem como identificar aspectos que os difere. Assim, a partir desta dinâmica, buscou-se apontar alguns caminhos e direções de evolução na abordagem das vulnerabilidades sociais e na gestão das intervenções estaduais aqui investigadas.

Na segunda seção, após esta introdução, é apresentada a análise pertinente à dimensão “escopo das intervenções”. A abordagem compreende o cenário das intervenções, identificando as principais características que foram consideradas para o planejamento dos programas e, por consequência, orientaram as diretrizes de atuação. Para detalhar este contexto, são abordadas questões pertinentes à estratégia de atuação governamental e aos indicadores sociais selecionados para a focalização do público beneficiário e das regiões priorizadas para atuação.

A terceira seção se encarrega de apresentar a análise da dimensão “capacidades institucionais”. Neste tópico, são abordadas informações pertinentes à gestão dos programas estaduais. As variáveis são relacionadas à intersectorialidade e governança dos programas, bem como às relações com os municípios e com o público beneficiário. Além disso, na quarta seção, a dimensão da “atuação finalística dos programas” traz como contribuição a análise comparada em relação às ações e entregas realizadas, observando os resultados e a percepção das direções para o desenvolvimento local promovidas pelas intervenções do governo estadual.

Por fim, a quinta seção resume os principais achados da análise comparativa de cada dimensão. A tentativa de compilar e organizar as convergências e divergências entre os programas permite apresentar diversos aspectos de sucesso, mas também de aprendizado.

6.1. Prioridades do governo estadual na redução das vulnerabilidades: a análise do escopo das intervenções

A dimensão escopo das intervenções tem por objetivo analisar o contexto político e social no qual os programas estavam inseridos e, principalmente, quais respostas foram traçadas nos escopos de cada uma das intervenções a partir destes contextos. Assim, trata-se de comparar as principais diretrizes de atuação destas intervenções e a forma pela qual elas foram conduzidas.

Em linhas gerais, seguindo as variáveis da matriz analítica, esta análise é composta pela observação do processo de formação de agenda e definição das prioridades de atuação governamental e pela comparação dos critérios técnicos definidos para nortear as ações. A partir daí, considerando os diagnósticos e indicadores adotados, são comparadas as regiões e municípios identificados como prioritários para atuação.

Dessa forma, esta seção é organizada por meio destes tópicos que representam as variáveis dispostas na matriz analítica. Para facilitar a abordagem e a comparação das informações da pesquisa, cada uma destas variáveis está disposta em uma subseção, as quais estão apresentadas a seguir.

6.1.1. Diretrizes estratégicas de atuação do governo estadual

No que diz respeito ao processo de definição das prioridades e diretrizes de atuação dos Programas Travessia, Estratégia Novos Encontros e Percursos Gerais – Trajetória para Autonomia, foi possível observar pontos de semelhança e convergência relevantes ao abordar os conteúdos de instrumentos de planejamento e alguns registros pertinentes à cada programa.

Além das informações presentes nos PMDI's, que tiveram sua apresentação detalhada no capítulo anterior, inserem-se ainda os Planos Plurianuais de Ação Governamental (PPAG), principal instrumento formal de planejamento das administrações. A observação dos formatos de acompanhamento e monitoramento das ações também foram consideradas como indicativos de prioridade em cada intervenção objeto desta pesquisa.

O Programa Travessia tinha como diretriz estratégica o binômio “vida e renda”. A proposta seria a redução da pobreza com a evolução dos resultados obtidos até aquele momento pelo governo. Neste caso, é notório lembrar que o programa foi originado na administração anterior, no ano de 2008, e teve sua manutenção e reformulação realizada a partir de 2011.

Identificou-se ainda que a estratégia de governo, da administração do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) possuía o discurso de criação de novas ações para o enfrentamento do problema social, de modo que a força estratégica e de gestão residia também na estrutura governamental. Era uma administração com dinâmicas gerenciais complexas e bem organizadas, seguindo orientações políticas e partidárias remanescentes.

Buscando as referências legais, de acordo com o decreto que consolida o Programa Travessia, o público do programa seriam as “famílias em condições de vulnerabilidade social, visando à inclusão e à promoção das mesmas” (MINAS GERAIS, 2011c, p. 1). O mote era a identificação deste público e de suas vulnerabilidades, contemplando então um rol mais amplo de entregas destinadas a superar os problemas levantados.

Considerando este escopo de novas ações, era necessário maior organicidade e capacidade de investimento. A estrutura programática do PPAG considerava estes pontos, com um programa orçamentário específico e os projetos descritos nas ações orçamentárias. Isso possibilitou observar que o Programa Travessia possuía lastro orçamentário para a execução das suas ações e que o orçamento disponível para as ações que foram executadas eram de fontes do tesouro estadual. Ao longo dos anos, os investimentos foram sendo reduzidos e as ações sofreram estes impactos.

Para acompanhar esta estrutura de atuação, o programa era monitorado pela dinâmica de governança imposta pelas instâncias estratégicas organizada pela gestão central (SEPLAG), sendo esta gestão vinculada à sistemática de acompanhamento das metas estratégicas. Além disso, como apresentado, o programa possuía uma estrutura de governança própria que envolvia o protagonismo dos órgãos centrais e será tratada na dimensão seguinte.

Já a Estratégia Novos Encontros, que substituiu o Programa Travessia, em contrapartida à lógica da continuidade, tinha como norteador o combate à pobreza e desigualdade de maneira integrada, identificando políticas sociais de maneira geral e citando que seria preciso ir além das transferências de renda, articulando com os programas federais para aumentar a renda das famílias do campo. O enfrentamento à pobreza rural era o foco da intervenção, considerando o público beneficiário como a “população do campo em situação de pobreza [...]” (MINAS GERAIS, 2018).

Na nova administração estadual, do Partido dos Trabalhadores (PT), tratava-se de uma substituição política drástica para um grupo político oposto ao anterior. Foi natural notar a relação deste fato com a grande mudança promovida, apresentando traços de participação popular e destaque das temáticas como o enfrentamento da pobreza rural, mas deficitária nas características de gestão do programa.

Este programa buscou articular ações que já estavam em execução nos órgãos, possuindo esforços com características mais assistencialistas e voltadas para o atendimento ao indivíduo do campo na lógica da multidimensionalidade da pobreza. Neste caso, segundo os entrevistados, as prioridades da agenda política influenciaram fortemente na definição do escopo, de modo que as contribuições técnicas foram utilizadas apenas para corroborar as direções estratégicas e políticas.

Em relação ao planejamento governamental, este programa, em função da dinâmica de integração de ações já existentes, acabou respeitando a disposição das ações orçamentárias das instituições parceiras. Inicialmente, a iniciativa não possuía referências no PPAG, mas ao longo dos processos de revisão do instrumento recebeu uma ação utilizada para a gestão do programa e foi referenciada nas descrições das ações que contribuíam com o programa, espalhadas nas estruturas programáticas de cada órgão.

Sendo assim, foi possível observar que os esforços possuíam fontes de recursos variados, conforme a especificidade de cada ação, como por exemplo, recursos de programas federais e de empresas públicas estaduais. Notou-se, então, que a gestão da Estratégia Novos Encontros, visando suprir esta ausência de integração orçamentária, adotou uma lógica de acompanhamento que utilizasse as informações de execução das metas físicas e financeiras das ações. Estas informações eram produzidas pelo monitoramento estratégico central do governo, e este modelo de monitoramento do programa buscava ampliar o direcionamento dos esforços integrados.

No caso do Programa Percursos Gerais, entendeu-se que a estrutura estatal atuava como reprodutor de desigualdade, devendo inverter sua lógica e atuar como facilitador para produção de riqueza na sociedade por meio dos empregos. Esta é uma das principais características do programa, a ideia de promover ações que induzam o desenvolvimento e a superação das vulnerabilidades. O objetivo seria a liberdade e independência econômica para os mais pobres. No campo, a tecnologia seria a chave para o desenvolvimento.

Estas são características que guardam referência política desta administração estadual atual, do Partido NOVO, que preconiza a liberdade e o livre mercado, bem como a ideia de que o indivíduo deve ser gerador da sua própria riqueza. De alguma maneira, em comparação com as administrações anteriores, tradicionais e opostas no campo das ideias, trata-se de uma terceira direção que possui convergências e divergências com ambos. Este é um fator que impacta fortemente na estrutura da intervenção analisada.

Em linhas gerais, o programa busca um olhar mais focado nas famílias e suas vulnerabilidades, de modo que os registros internos indicam que o público do programa seriam as “famílias vulneráveis inscritas no CadÚnico com renda *per capita* de até meio salário-mínimo dos 73 municípios de menor IDH-M do Estado de Minas Gerais” (Registros Internos, 2020). As definições técnicas foram de fato utilizadas como direcionador do escopo, tratando-se de um programa construído mais de “baixo para cima” e buscando também potencializar

ações em curso, porém com menor priorização estratégica de governo em comparação com os programas anteriores. Ainda, em função do cenário de restrição fiscal, observou-se um escopo de atuação e investimento reduzido.

Como experiência intermediária, o Programa Percursos Gerais criou ações orçamentárias específicas para os projetos que compõem o programa no PPAG. No entanto, estas ações ficaram atreladas aos programas setoriais de cada política pública envolvida. Esta distribuição das ações em diferentes programas orçamentários prejudica a observação da alocação dos recursos, mas na lógica de atuação sempre ficou clara a estratégia de captação de recursos. Em 2020, como exemplo, o projeto Trajeto Renda utilizou emendas parlamentares como fonte de recursos. Em 2021, observou-se a disponibilidade de recursos de fontes estaduais, especificamente o Fundo de Erradicação da Miséria (FEM).

Um ponto negativo deste programa foi observado em relação ao acompanhamento das metas e da execução financeira, de modo que o monitoramento das informações é feito por planilhas e suas atualizações ocorrem apenas pelo preenchimento das informações. Ainda que seja um modelo coordenado pela gestão central, o compartilhamento claro das informações é prejudicado e foi considerada como fraca a priorização estratégica do programa.

Tendo em vista estas informações dos programas analisados, é possível afirmar que as três intervenções possuem referências perceptíveis nos planos de governo e PMDI's de cada administração, o que demonstra algum nível de importância estratégica destas iniciativas. Além disso, a despeito das especificidades da abordagem, há convergência de temáticas entendidas como prioritárias pelas administrações.

Especificamente, no caso da Estratégia Novos Encontros, o objetivo estratégico definido era relacionado à redução da pobreza rural, enquanto para o Programa Percursos Gerais, o objetivo declarado era da redução da vulnerabilidade social com incentivo à trajetória para a autonomia. Porém, em suma, os três programas foram orientados pela demanda de identificar a população em situação de pobreza e promover o enfrentamento às condições de vulnerabilidade social.

Cabe ressaltar nesta análise, que a dinâmica de produção dos PMDI's muitas vezes não permite que eles representem diretrizes para a elaboração das intervenções. Em muitos casos, a elaboração dos planos se dá quando as próprias prioridades de cada pasta estão sendo definidas, ou seja, o aparente alinhamento estratégico entre as diretrizes do plano e a execução dos

programas, pode ser fruto da elaboração concomitante das estratégias. Entende-se que não são os planos que orientam a elaboração dos programas, mas sim as diretrizes de atuação das pastas que orientam a elaboração dos planos integrados ao mesmo tempo que os programas já estão sendo pensados.

Dessa forma, o processo de definição dos escopos dos programas que estão sendo analisados passa sempre pelas diretrizes estratégicas e a capacidade de ação mobilizada. Os três programas possuem o mesmo foco em termos de temática abordada, mas executando as políticas e ações de maneira diferente.

Corroborando com esta análise, as informações coletadas nas entrevistas indicam alguns pontos de divergência na condução de cada programa. Em relação ao planejamento governamental, por exemplo, observou-se o formato de disposição dos esforços foi muito diferente, assim como a fonte de recursos para execução das ações. O Programa Travessia possui maior organicidade e até mesmo mais lastro orçamentário planejado para a execução das suas ações em comparação com as demais iniciativas.

Este entendimento será ainda testado pela execução de fato dos programas, considerando inclusive a inserção destes programas na sistemática de monitoramento estratégico central das ações prioritárias de governo. O formato de acompanhamento das ações representa um indício da relevância das iniciativas e, neste caso, a partir das informações analisadas, identificou-se menor priorização por parte do Programa Percursos Gerais.

Enfim, com as informações apresentadas até então, foi possível observar convergências em relação ao problema social tido como prioridades das administrações estaduais, mas também as divergências no que diz respeito à forma de execução destas prioridades declaradas. Ou seja, apesar de partirem do mesmo problema, em função dos constrangimentos contextuais, cada programa adotou uma forma particular de atuação.

Além disso, no geral, notou-se que a força e a prioridade dos programas foi reduzindo significativamente a cada governo, de modo que o Programa Travessia, aparentemente, possuía mais relevância estratégica do que, atualmente, o Programa Percursos Gerais tem no escopo de atuação do governo estadual.

6.1.2. Diretrizes técnicas de focalização das ações

Declaradas as prioridades de atuação dos programas, importa agora analisar quais foram os parâmetros utilizados para nortear as ações e fechar o escopo de cada intervenção, direcionando para as estratégias de focalização e priorização das iniciativas. Além dos indicadores adotados e as abordagens utilizadas para interpretar os indícios do contexto social existente, apresentam-se as escolhas territoriais de priorização das ações em perspectiva comparada.

Destaca-se que o contexto geral dos municípios e da população mineira em situação de vulnerabilidade é semelhante durante a última década e, por óbvio, para o cenário de atuação de cada programa. Inicialmente, antes de detalhar os indicadores utilizados, é importante abordar quais foram as estratégias de diagnóstico utilizadas para as construções das intervenções da Sedese.

No Programa Travessia, o diagnóstico relativo às privações em educação, saúde e padrão de vida foi definido no decreto que consolida o programa, seguindo a metodologia do Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) e realizado em parceria com os municípios. Por meio do projeto Porta a Porta, conforme apresentado no capítulo anterior, este diagnóstico foi posto em prática e gerou os mapas de privações de cada município.

No entanto, observou-se o descompasso entre a elaboração do diagnóstico e o planejamento dos projetos que deveria ser orientado pelas observações construídas. De acordo com Barbosa (2014),

“Como já mencionado, tal fato é decorrente, principalmente, do descompasso entre a elaboração do diagnóstico e o planejamento oficial dos projetos, no âmbito do estado. Desta forma, para além do planejamento ter sido realizado de forma setorializada ele pouco considera o que aponta o diagnóstico do Programa que deveria embasar as ações a serem realizadas, o que dificulta ainda mais qualquer tentativa de integração das diversas ações a serem desenvolvidas no âmbito do Programa” (BARBOSA, 2014, p. 86).

Além disso, de acordo com o relato das entrevistas, ocorreram também cortes orçamentários significativos que, ao longo da execução dos projetos, prejudicaram a capacidade de aderência das ações às demandas locais identificadas no mapa de privações. Ou seja, os problemas

identificados pelas equipes do projeto Porta a Porta tinham maior necessidade de investimento para cada município do que os valores disponibilizados pelo programa.

Na Estratégia Novos Encontros foi contratado diagnóstico multidimensional das regiões prioritárias. O produto compilou informações de bases secundárias, estudos e informações pertinentes às políticas públicas. Como mencionado anteriormente, no escopo do programa foram integradas, principalmente, ações que já se encontravam em execução nos órgãos e, por este motivo, o diagnóstico construído foi descolado e pouco influenciou no planejamento das ações.

Ao longo dos anos, este diagnóstico foi utilizado em algumas orientações de acompanhamento e gestão do programa, mas sua principal contribuição foi na elaboração do Plano Estadual de Enfrentamento da Pobreza no Campo, ao compor um dos capítulos do plano. Além disso, o programa sofreu influência das demandas levantadas nos Fóruns Regionais de Governo¹⁸, modelo de participação adotado à época que influenciou na dinâmica de gestão ao levantar as demandas de cada região, mas pouco contribuiu para o escopo das ações escolhidas para a intervenção, considerando o baixo aproveitamento destas informações.

As priorizações do público beneficiário foram feitas a partir do CadÚnico, focalizando o atendimento com critérios de vulnerabilidade para além das faixas de renda, como por exemplo, os povos e comunidades tradicionais. Esta definição se aplicava às prioridades nas temáticas da inclusão produtiva e do acesso à água. Para as demais ações, a focalização era em relação ao território como um todo em comparação ao restante das regiões do estado de Minas Gerais.

Já no caso do Programa Percursos Gerais foi elaborado diagnóstico a partir de dados do CadÚnico com a criação do Índice Mineiro de Vulnerabilidade (IMV). Segundo as entrevistas, as ações do programa conversam pouco com as métricas utilizadas neste indicador. Posteriormente, cada área da Sedese elaborou diagnóstico setorial com bases secundárias e informações das políticas públicas e projetos já executados, considerando o público em situação de vulnerabilidade e a região prioritária da primeira etapa do programa.

Complementando o diagnóstico do programa foi executado a metodologia do Mapa Falado Local, para absorver as demandas locais para atuação do programa. Além disso, a etapa de planejamento das ações subsequentes ao diagnóstico também foi promovida no nível local.

¹⁸ Decreto 46.774 de 09 de junho de 2015, institui os Fóruns Regionais de Governo e dá outras providências. Estes fóruns atuavam nas regiões do estado com o levantamento das demandas sociais de maneira participativa (MINAS GERAIS, 2015b).

Efetivamente, as informações levantadas contribuíram para dar direções amplas aos projetos que, na verdade, seguem as características das políticas públicas já executadas ao longo dos anos, mas adaptadas às novas diretrizes.

Além dos indicadores citados na composição dos diagnósticos, é importante apresentar um dos pontos de convergência mais relevantes para a execução dos programas e, que em grande medida, é responsável por tornar estas intervenções semelhantes em vários momentos. O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) foi utilizado para identificar os municípios prioritários para atuação dos programas Travessia e Percursos Gerais. Em função da periodicidade do indicador, como mencionado no capítulo anterior, possivelmente os programas acabaram lidando com dados semelhantes, ainda que existam os esforços de projeções das instituições de pesquisa.

Outros indicadores também são diretamente proporcionais às informações do IDH-M, de modo que a Estratégia Novos Encontros definiu seu recorte territorial a partir das faixas de renda do CadÚnico e do IVS. Posteriormente, no diagnóstico contratado por este programa, o IDH-M também foi utilizado para caracterizar as regiões prioritárias. Alguns entrevistados apontaram que esses indicadores, muitas vezes, são utilizados mais como justificativa para as escolhas políticas já realizadas, do que necessariamente para ser o norteador da ação. Esta interferência e interpretação varia para cada programa em função das suas características.

Compreendeu-se então que os programas analisados tendem a adotar direções semelhantes em função da utilização dos mesmos indicadores, ou ainda de métricas e indicadores diretamente proporcionais - ainda que possa existir alguma variação temporal do computo destas informações. Além disso, estas convergências têm relação também com as similaridades de escopo apresentadas anteriormente e do aprendizado organizacional envolvido na gestão dos programas pela equipe da Sedese.

Vale destacar que os indicadores sintéticos IPM e IMV, em cada respectivo programa, buscavam ranquear as vulnerabilidades na tentativa de orientar a atuação dos projetos. Em geral, de acordo com as entrevistas, observou-se que esses indicadores pouco contribuíram no direcionamento do escopo das ações executadas. Em comparação, ainda que o IPM tenha uma lógica mais robusta e detalhada, a percepção de algum êxito no aproveitamento das informações produzidas a partir dos indicadores é do Programa Percursos Gerais, uma vez que este possui ações mais tímidas e com maior possibilidade de customização.

Em relação às escolhas territoriais a partir dos indicadores apresentados, essas se deram basicamente em torno da seleção de municípios para atuação dos programas. Apenas a Estratégia Novos Encontros foi definida a partir das regiões vulneráveis e, por consequência, considerando todos os municípios da área como prioritários.

Efetivamente, observou-se uma alta convergência entre os municípios atendidos pelos programas. Dos municípios atendidos nas intervenções, 53,35% estiveram presentes em pelo menos 2 programas. Esta alta incidência de municípios nos programas pode ser justificada pela utilização do mesmo indicador – ou indicadores semelhantes - para seleção dos territórios de atuação. A listagem completa dos municípios atendidos, compilada a partir dos registros internos dos programas, está presente no ANEXO III.

Buscando observar características de concentração regional de atendimento, tal qual foi notado no capítulo anterior em relação à concentração de vulnerabilidade social, apresenta-se a seguir a análise comparativa da incidência destes municípios nos programas. Para os municípios atendidos nos 3 (três) programas, que somou 62 municípios, segue a distribuição considerando as divisões regionais da Sedese. Entende-se que esse número é relativamente baixo em função da quantidade menor de municípios atendidos pelo Programa Percursos Gerais em comparação com os demais.

Tabela 4: Distribuição regional dos municípios atendidos em todos os programas

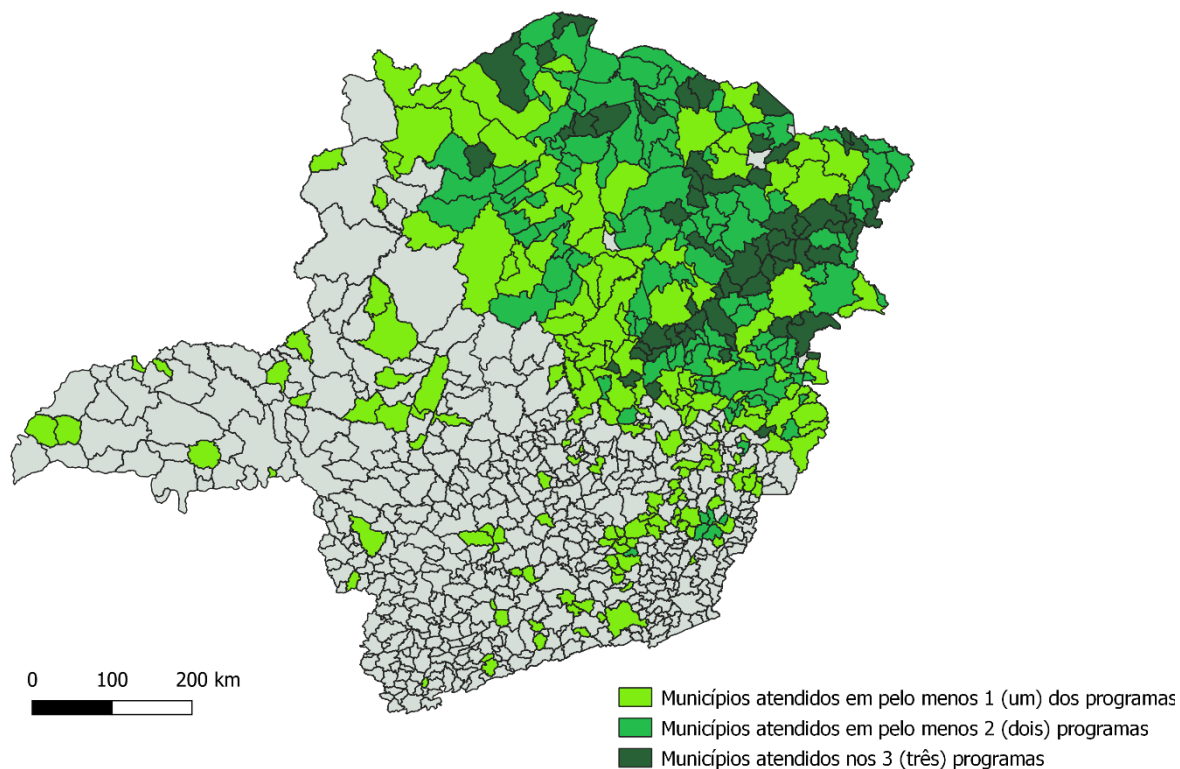
Regiões	Quantidade de Municípios
Jequitinhonha	20
Norte	19
Mucuri	16
Rio Doce	7
Total Geral	62

Fonte: Elaboração própria.

Considerando ainda a totalidade dos municípios atendidos pelos três programas que estão sendo analisados, observou um quantitativo de 358 municípios. Vale ressaltar que, como

apresentado no capítulo anterior, os quantitativos de municípios atendidos pelos programas estão dispostos no ANEXO III, e esse somatório considera municípios que foram contemplados por pelo menos um dos programas, de modo que as interseções, ou seja, municípios que receberam 2 ou 3 intervenções, também estão apresentadas no mapa a seguir.

Figura 7: Municípios atendidos pelos três programas



Fonte: Elaboração própria.

Nota-se a não surpreendente concentração regional deste atendimento na porção setentrional do estado de Minas Gerais. Esta convergência em relação às informações de vulnerabilidade social denotam a assertividade na focalização territorial dos programas. De acordo com os estudos, as características que aproximam ou assemelham os municípios e regiões definidos como prioritárias são, em suma, a concentração de famílias em situação de vulnerabilidade social e a concentração de pessoas nas faixas de pobreza e extrema pobreza.

Segundo os registros, considerando a execução das ações e observação das características locais, adiciona-se ainda o subdesenvolvimento das localidades, com um mercado de trabalho pouco aquecido e alta informalidade, bem como a presença de alto índice de desocupação e

dependências das transferências de renda para as famílias e das transferências governamentais para o poder público local. Além disso, os índices educacionais são baixos, como grau de escolaridade, além do baixo acesso aos demais serviços necessários, como saúde e assistência social.

Ao observar a convergência entre vários aspectos relacionados aos programas analisados, inferiu-se que grande parte das escolhas de atuação da administração pública estadual se configuraram de maneira adequada ao problema social enfrentado, fato corroborado inclusive pelas entrevistas realizadas. No entanto, estes processos foram vistos como eminentemente técnicos, sem a participação da sociedade civil por meio de caminhos efetivos de aproximação com a população.

Com contribuições marginais nesse sentido, ainda é possível citar o próprio atendimento do projeto Porta a Porta do Programa Travessia como forma de aproximação, ou os mecanismos de participação social que a Estratégia Novos Encontros acionava com conselhos e os Fóruns Regionais, mas ambos sem efetividade clara. No Programa Percursos Gerais, os diagnósticos de mapa falado envolveram técnicos e gestores das políticas públicas locais, mas não chegou no nível da população, ainda que essa aproximação realizada tenha sido frutífera.

Enfim, a análise das informações do escopo das intervenções e a forma com que as ações se configuraram permitiu avaliar a pertinência das escolhas e das estratégias adotadas por cada programa. As explicações plausíveis para os pontos de semelhança apresentados poderiam indicar que as escolhas não são necessariamente assertivas, mas apenas a reprodução de dinâmicas históricas. Ainda assim, conclui-se que, com processos e formatos diferentes, o escopo de atuação e as diretrizes elencadas para a execução das intervenções são pertinentes.

Pontos positivos e negativos foram assim identificados a partir desta dinâmica de comparação. Dessa forma, a análise como um todo da dimensão escopo das intervenções permitiu compreender mais a fundo as convergências e diferenças entre os três programas. Adiante, as demais dimensões vão qualificar ainda mais a análise comparativa construída.

6.2. Gestão dos programas e governança intersetorial: a análise da dimensão capacidades institucionais

A *dimensão capacidades institucionais* tem por objetivo promover a análise dos padrões institucionais, considerando os modelos de governança e formas de gestão central e local que foram adotados em cada uma das intervenções do governo estadual. Além disso, importa também os mecanismos legais e as instituições que foram articuladas para a execução dos programas.

De acordo com as variáveis da matriz analítica, esta análise é composta pelos aspectos de governança e intersetorialidade envolvidos na atuação integrada dos programas, as comparações pertinentes às instituições envolvidas nas intervenções, principalmente ligadas à administração pública estadual, e os mecanismos legais desenvolvidos. Com o objetivo de aproximar mais a análise do quadro teórico da pesquisa, buscou-se identificar padrões de envolvimento e participação dos municípios, bem como as relações com a sociedade civil organizada e com os próprios beneficiários diretos das ações.

Esta seção, seguindo o padrão adotado, organiza-se por meio das variáveis presentes na matriz analítica. Cada variável está detalhada em uma subseção, buscando facilitar a abordagem e a comparação das informações da pesquisa pertinente a cada programa analisado.

6.2.1. Governança da atuação intersetorial

Os programas Travessia, Estratégia Novos Encontros e Percursos Gerais definiram mecanismos de governança próprios, considerando as características particulares e os constrangimentos presentes na atuação de cada intervenção. Em graus de detalhamento diferentes, os programas buscaram dar organicidade aos esforços para a superação das vulnerabilidades da população mineira.

Assim, parte importante das definições relacionadas à governança e à gestão dos programas foi realizada por meio de legislações específicas. Estes mecanismos legais tentaram dar maior institucionalidade às intervenções. Além disso, a caracterização das estruturas de governança passa principalmente pela identificação das diversas instituições, órgãos e entidades envolvidos. No capítulo anterior, foi apresentada a listagem destes parceiros em cada programa, com destaque para o Programa Travessia e a Estratégia Novos Encontros, que possuíam estas definições identificadas nos mecanismos legais.

A seguir, então, são analisadas as características da gestão de cada programa analisado, passando pelos mecanismos legais mobilizados, interseção entre as instituições parceiras e as

sistemáticas de governança organizadas. O objetivo é observar os padrões institucionais presentes nos programas e analisar os aprendizados das escolhas realizadas.

Como apresentado no capítulo anterior, o Programa Travessia foi instituído inicialmente pelo Decreto 44.705, de 15 de janeiro de 2008 e passou por uma atualização importante em 2011, por meio do Decreto 45.694, de 12/08/2011, que alterou e consolidou a regulamentação que trata do programa. Parte relevante das definições mais gerais deste programa está disponível nestas legislações, considerando as mudanças realizadas desde a lógica de governança até as dinâmicas de diagnóstico e abordagem do público beneficiário, como abordado na seção anterior.

Assim, foram criados o Comitê de Acompanhamento do programa e a Assessoria de Articulação, Parceria e Participação Social (AAPPS). O comitê era presidido pelo secretário da Sedese e composto pelos demais órgãos e entidades estaduais envolvidos no programa. Este comitê era responsável por aprovar a indicação das localidades de atendimento e realizar ajustes metodológicos pertinentes, entre outras definições. Foi criado ainda um outro comitê, proveniente deste primeiro, com a indicação de técnicos das instituições envolvidas para discussões mais aprofundadas acerca da execução do programa.

De acordo com Barbosa (2014), a AAPPS era órgão de assessoramento imediato do governador do estado, responsável pelo acompanhamento das ações dos órgãos e entidades estaduais no âmbito do Programa. Tinha por objetivo assegurar a gestão transversal, considerando as diretrizes de colaboração institucional e de intersetorialidade. Percebe-se, então, que a tomada de decisão estava fundamentada na governança definida por estas instâncias, inclusive por contar com atores do alto escalão.

No caso da Estratégia Novos Encontros, a base legal foi o Decreto com numeração especial 339, de 29 de junho de 2016. Este decreto criou o Grupo Coordenador das ações de enfrentamento da pobreza no campo e suas atribuições eram acompanhar e monitorar as ações articuladas ao programa, além de ser responsável pela elaboração do Plano Estadual de Enfrentamento da Pobreza no Campo, instituído pela Lei 23.203, de 27 de dezembro de 2018.

A coordenação desta instância era realizada por técnicos da Sedese, bem como a sua composição era de técnicos e assessores das instituições envolvidas. Considerando este fato e as responsabilidades definidas, este grupo não era a instância responsável pela tomada de decisão, ainda que a governança indicasse isso. Na realidade, existia um grupo estratégico

responsável pela condução dos rumos e diretrizes do programa, que não se reunia periodicamente e era composto por alguns secretários de estado à época. Este grupo não se integrava à estrutura de governança disponível, ainda que tenha sido citado em alguns registros da iniciativa.

Além disso, a partir do escopo de atuação do projeto Sementes Presentes, foram mobilizadas coordenações territoriais compostas pelos técnicos das estruturas regionais das instituições envolvidas na execução do projeto. Nas entrevistas, foi considerado que este modelo de governança, no geral, era mais fraco institucionalmente em comparação ao Programa Travessia em função destas características de coordenação e tomada de decisão.

Notam-se, ainda, alguns aspectos divergentes e curiosos nas datas de publicação destas legislações, considerando a execução do programa. Efetivamente, o programa se inicia apenas no segundo ano de governo e tem seu plano direcionador disponível apenas nos últimos dias da administração, não sendo possível executá-lo de fato.

Em relação a estes fatos é importante fazer algumas considerações a partir das informações e registros mobilizados. A criação do Grupo Coordenador foi um produto resultado de diversas articulações técnicas e políticas já realizadas desde o início de 2015, quando esta prioridade do enfrentamento à pobreza no campo foi declarada e começou a ser discutida no âmbito da Sedese. Assim, o decreto regulamenta e registra a instituição deste grupo que acompanharia várias instituições e ações já identificadas para articulação.

Sobre o plano estadual, identificou-se um fator político restritivo que impediu sua aprovação a contento. Este plano foi elaborado pelo Grupo Coordenador em cerca de 1 (um) ano de esforços empreendidos, com diversos momentos de construção coletiva, debate e aprovação. No entanto, de meados de 2017 até o momento da efetivação da lei, existiam turbulências políticas entre o governo estadual e a Assembleia Legislativa que impediram que a negociação em relação à pauta fosse realizada rapidamente. O resultado, com a descontinuidade do programa no início da gestão 2019-2022, é a existência formal de um plano estadual que não é executado e sequer acompanhado pelos poderes executivo e legislativo.

Já no Programa Percursos Gerais, não foi identificado modelo de governança formalizado e metodologia de coordenação considerada robusta. Segundo os registros, formatou-se instâncias de governança com a definição dos papéis de técnicos e gestores dos projetos, bem

como de periodicidade dos encontros, em uma perspectiva mais interna e restrita à Sedese, mas participando outros parceiros externos em alguns momentos, como outras secretarias de estado.

Entende-se, ainda, que pela característica técnica do programa desde sua concepção, e até mesmo pelas estratégias de governo, a tomada de decisão dos projetos e ações estão sendo realizadas pelos atores que compõe esta estrutura, mas não necessariamente nos momentos de deliberação que ela deveria sustentar, uma vez que os relatos das entrevistas apontam que esta estrutura foi desmobilizada. As diretrizes e caminhos adotados pelo programa são fruto de construções técnicas validadas nos níveis estratégicos.

Estes modelos e formatos de governança identificados em cada um dos programas analisados consideravam a intersetorialidade como premissa, expressa inclusive no fato de que as sistemáticas organizadas tinham objetivo de articular as instituições envolvidas. Observou-se, porém, que o grau de intersetorialidade e sua efetividade é diferente em função de diversos fatores para cada programa.

Ao analisar os registros e as entrevistas realizadas com os gestores, é possível inferir que o Programa Travessia possuía uma estrutura mais complexa e com prioridade na sua gestão, enquanto o Programa Percursos Gerais tem uma coordenação menos organizada e possui pouca prioridade no nível estratégico de governo. De maneira intermediária, a Estratégia Novos Encontros possuía em sua lógica de gestão alguma capacidade de organização e mobilização, mas sem a prioridade do nível central.

Em geral, observou-se uma intensa interseção entre os parceiros dos programas. Para o Programa Travessia foram identificadas 16 instituições, enquanto para a Estratégia Novos Encontros foram contabilizadas 19 instituições. Ao todo, entre trocas de nomes e pautas integradas, identificou-se 13 órgãos ou políticas públicas semelhantes entre os dois programas. A Estratégia Novos Encontros não tinha no seu rol de parceiros as secretarias de área meio como SEGOV e SECCRI. No entanto, tinha instituições de pesquisa como UEMG, FJP, Unimontes e EPAMIG.

Em relação ao Programa Percursos Gerais, como mencionado anteriormente, não foi observada listagem de órgãos parceiros, mas de acordo com os registros internos foi identificada a interseção com secretarias como a SEDE e a SEAPA. Considerando a reforma administrativa

de 2019¹⁹, que incorporou as políticas públicas em pastas mais robustas, é possível dizer que, em comparação à Estratégia Novos Encontros, são cerca de 10 temáticas e políticas públicas em interseção no escopo das articulações do programa.

Considerando este escopo de articulação dos programas e o padrão institucional identificado, os entrevistados entenderam que as instituições envolvidas foram as escolhas adequadas, principalmente em função das políticas públicas e a responsabilidade de cada uma delas. Porém, a capacidade de institucionalização dos programas pouco contribuiu para a garantia de sua continuidade nas trocas de gestão, ou pelo menos para a observação de suas diretrizes de atuação.

Ressalta-se que o custo político e organizacional de reestabelecer estas parcerias para cada novo programa foi um fator relevante, responsável pela dificuldade de algumas execuções. Como esperado, se toda a lógica de atuação dos programas é alterada em uma nova intervenção, a dinâmica destas parcerias tende a acompanhar as mudanças. No entanto, retomar os diálogos técnicos é um fator dependente dos alinhamentos estratégicos que muitas vezes demandam mais tempo e geram a interrupção dos acessos disponíveis no programa anterior.

Outro achado relevante para a pesquisa foi a identificação de que no nível técnico de execução, os projetos do Programa Travessia não tinham tantos aspectos de intersetorialidade e envolvimento das diferentes áreas, sendo algo mais visível apenas no nível estratégico. Dessa forma, considerando a debilidade das estruturas de governança e tomada de decisão apontadas anteriormente, entende-se que todas as intervenções analisadas, apesar dos objetivos de gestão, tinham dificuldades na promoção da atuação integrada e da intersetorialidade. Ainda assim, os entrevistados consideraram imprescindível que intervenções como estes programas busquem a atuação integrada, mas que sejam também capazes de definir modelos de governança efetivos.

Na literatura mobilizada pela pesquisa, notou-se que esta perspectiva intersetorial é complexa e deve considerar o público beneficiário como unidade central para a convergência das ações. Além dos esforços apresentados pelos programas em relação a articulação das diferentes temáticas da estrutura orgânica da administração estadual, e ainda assim com relativas dificuldades de efetivação, a intersetorialidade deveria considerar outros níveis de interseção. Ou seja, é importante envolver ainda as relações entre os governos subnacionais e central e as dificuldades de coordenação intrínsecas, sendo também importante que a sociedade

¹⁹ Lei 23304 de 30/05/2019 estabelece a estrutura orgânica do Poder Executivo do Estado (MINAS GERAIS, 2019b).

utilize efetivamente espaços políticos de negociação e participação na tomada de decisão do aparato estatal.

Em alguma medida, conforme será abordado na seção seguinte, para os três programas existem indícios de que a articulação avançava para além dos limites da administração estadual, incluindo a relação com as prefeituras, conselhos, movimentos sociais, e instituições diversas. No entanto, este conceito de atuação intersetorial foi utilizado de maneira restrita às articulações entre os órgãos e entidades da administração estadual.

Ainda que pelas análises a capacidade de atuação e priorização dos programas tenha se reduzido gradativamente ao longo da última década, entendeu-se anteriormente que grande parte das convergências dos programas pode ter relação com o aprendizado organizacional envolvido nas equipes técnicas da Sedese. Em cada administração estadual, a estrutura orgânica responsável pela coordenação dos programas teve composições variadas, mas sempre com equipes técnicas específicas disponíveis para as atividades de execução, seja direta ou do acompanhamento das articulações e monitoramento das ações.

Isso pode demonstrar, relacionando os padrões institucionais identificados ao quadro teórico da pesquisa, a presença de capacidades burocráticas específicas que devem ser consideradas. Partindo da definição de autonomia de Evans, um corpo técnico qualificado denota, na perspectiva weberiana, uma burocracia forte capaz de conduzir intervenções estatais que atuem na direção do desenvolvimento.

No caso destes programas, a disponibilidade de equipes técnicas que tem acumulado aprendizado ao longo dos anos permite maior capacidade de atuação, mas este fator não é convertido em efetividade da atuação dos programas de maneira geral. Além disso, o distanciamento do aparato estatal do governo estadual em relação à sociedade civil, ponto que será abordado a seguir, dificulta relações mais claras de parcerias que permitam a sinergia identificada na teoria.

6.2.2. Envolvimento dos municípios e participação da sociedade civil

Finalizando a análise dos padrões e capacidades institucionais identificados nos programas, é relevante abordar as características de aproximação das intervenções em relação ao poder público local e ao público beneficiário das ações. Para trazer, em linhas gerais, os municípios como parceiros dos programas, a estratégia adotada pela gestão de todos os programas foi a

aproximação com vistas a apresentar as entregas e ações previstas, ou seja, foram adotados processos decisórios eminentemente centralizados, também pouco permeáveis à participação da sociedade civil.

No entanto, alguns exemplos que fizeram a tentativa de aprimorar estas relações podem ser organizados e serão analisados a seguir. Isso porque, como destacado, entender as relações entre o governo estadual e o poder público local é importante para o sucesso de programas como os objetos desta pesquisa. Assim, em certa medida, inferiu-se que os programas promoviam a articulação, em intensidades diferentes, com as representações da sociedade civil e os mecanismos de participação social.

O Programa Travessia utilizava o instrumento do conveniamento para formalizar sua relação com os municípios atendidos, bem como para definir procedimentos pertinentes à esta interação. Estes convênios foram uma referência evidente nos registros do programa, inclusive em relação à execução orçamentária. Corroborando com esta observação, de acordo com Barbosa (2014), as responsabilidades eram assumidas pela administração municipal a partir da assinatura, pelo representante legal do município, de um protocolo de intenções e de um convênio.

Especificamente no projeto Travessia Social, segundo as entrevistas, os prefeitos participavam das decisões de alocação dos recursos destinados para cada município. O mapa de privações era considerado tecnicamente para identificar as necessidades locais, mas as escolhas eram feitas em grande parte pela própria administração municipal, já que os recursos não permitiam realizar todas as ações necessárias.

A Estratégia Novos Encontros, como já mencionado, integrou-se à dinâmica dos Fóruns Regionais que buscava condensar as demandas locais e promover maior aproximação com as administrações municipais, mas pouca efetividade foi observada nesta interseção. Além disso, na ação de distribuição de insumos para a agricultura familiar, contou com a participação de técnicos locais das políticas públicas na seleção das famílias, mas sem a clara intervenção das administrações municipais.

Este programa buscava ainda cancelar grande parte da sua estratégia de atuação nos conselhos estaduais de políticas públicas, sendo de fato permeável às contribuições e evoluindo com esta participação. Participou, por exemplo, do Conselho de Segurança Alimentar (CONSEA), do Conselho de Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar (CEDRAF), e do

Conselho de Assistência Social (CEAS), de modo que, por algum tempo, o programa foi tido como referência da atuação estadual para estes conselhos.

O programa se aproximou também de movimentos sociais representativos como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), alinhando interesses e estratégias de atuação a partir das contribuições em ações específicas, como por exemplo, na ação de organização dos agricultores familiares para as compras da alimentação escolar. No entanto, efetivamente não se observou influência destes contatos com os movimentos sociais na implementação do programa.

No nível municipal, o programa utilizava algumas estruturas para validar atividades das ações, como no caso da seleção de beneficiários para distribuição de insumos que passavam pela aprovação dos Conselhos de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS). Este fato pode se ser explicado pela diretriz do governo vigente à época. Em comparação aos demais programas, é uma lógica mais permeável ao envolvimento destas instâncias e instituições.

Já o Programa Percursos Gerais, de acordo com os registros, tem demonstrado um discurso de aproximação mais efetiva do poder público local e dos atores locais e, apesar de apresentar projetos com escopo definidos, busca a abertura para adequação às realidades locais apresentadas nesta aproximação. Como exemplo, no projeto Trajeto Renda, observou-se que há no discurso a perspectiva de identificação de grupos produtivos para assessoramento e potencialização da comercialização dos seus produtos. Esta diretriz deverá permitir que algumas iniciativas locais possam ser potencializadas, mas até o momento não foram observados evidências e exemplos.

Formalmente, o programa buscou formalizar a relação com as prefeituras por meio de termos de adesão assinados com municípios, mas que, no entanto, são regramentos pouco acionados na execução das ações do programa. Estas relações aparentemente mais fracas, de acordo com as entrevistas, impactam no envolvimento dos governos locais e na coordenação das ações no nível local.

Neste contexto, é importante, em relação à coordenação entre os governos subnacionais, ressaltar que foi inevitável, para os três programas, o acionamento de políticas públicas institucionalizadas no processo de integração. Programa Travessia e Estratégia Novos Encontros tinham articulações com as políticas de educação e saúde, além da própria assistência social cada vez mais sustentada pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Assim, nota-se a influência das definições anteriores destas políticas públicas sobre os programas e suas ações, sendo algo esperado no processo de articulação de esforços para o público vulnerável. O Programa Percursos Gerais apresentou mais debilidade no processo de integração, mas na execução das ações de assistência social tem buscado consolidar as estruturas locais da política e aproximar das demandas da população, sendo a porta de entrada do programa.

Portanto, essa dinâmica das relações intergovernamentais entre governos subnacionais, conforme abordado no quadro teórico, é um desafio às estratégias de desenvolvimento e superação das vulnerabilidades. Produzir a coordenação necessária para que os objetivos sejam devidamente descentralizados implica em uma capacidade de articulação bem desenvolvida pelo governo estadual. Trata-se, considerando a experiência destes programas, de um processo de convencimento que muitas vezes extrapola a técnica da intervenção pública e aciona a esfera política.

A partir dos registros analisados e das entrevistas, verificou-se ainda uma grande dificuldade por parte da administração pública estadual de abordar os governos locais com alternativas relevantes e eficazes para os problemas sociais enfrentados, ratificada inclusive pela descontinuidade dos programas e a necessidade de refazer toda a rede mobilizada anteriormente. Isto tem o efeito de tornar as administrações municipais céticas às investidas estaduais, ainda que as prefeituras também passem por mudanças políticas constantes.

Além disso, os entrevistados entendem que os programas não foram capazes de envolver os municípios nas definições das ações, o que impactou na capacidade de coordenação com o nível local. Como enfatizado, esta capacidade de articulação é um fator essencial para o sucesso dos programas do governo estadual.

Cabe ainda mencionar o relativo distanciamento dos gestores em relação ao público das ações, principalmente no nível estadual, ainda que inúmeros momentos tenham sido promovidos no âmbito local para os três programas. No nível local, a diferenciação entre da esfera pública e sociedade são limites menos evidentes, seja pela atuação próxima dos técnicos, seja por de fato também serem atores pertencentes às comunidades locais.

Este tópico remete às possibilidades de articulação da autonomia inserida, presentes na teoria de Evans, especificamente no ponto da inserção, ou *embeddedness*. Como exemplos práticos, é possível citar dois casos específicos. Na Estratégia Novos Encontros, a distribuição

de insumos induziu a aproximação dos técnicos de CRAS e Emater junto ao público e, no Programa Percursos Gerais, durante a execução da metodologia do mapa falado local, notou-se as evidências desta aproximação a partir das contribuições dos gestores locais no levantamento das demandas.

No entanto, ao se considerar o público beneficiário, observou-se que os três programas não organizaram mecanismos de participação de maneira evidente. Para os gestores entrevistados, não houve de fato o envolvimento do público beneficiário nas definições dos programas, não permitindo a potencialização das iniciativas dos atores locais. Esta é uma deficiência na gestão dos programas, uma vez que as próprias entrevistas não identificaram algum exemplo que indique tal iniciativa ou aproximação.

Este fator pode ser explicado pelas dificuldades de se promover intervenções plenamente permeáveis às contribuições da população a ser atendida, bem como a reduzida capacidade de resposta. O processo de planejamento e de tomada de decisão deste tipo de intervenções sofre constrangimentos que dificultam esta abertura, como por exemplo, a pressão por resultados efetivos e prazos relativamente curtos influenciados pelos ciclos de governo. No entanto, os programas podem adotar mecanismos híbridos de aproximação e absorção das demandas locais a partir de uma construção conjunta das intervenções, ou seja, definir direções claras de atuação, mas com alternativas de escolha e legitimação por parte do público a ser atendido.

Em resumo, como observado ao longo da apresentação dos registros, os programas analisados tiveram mecanismos de planejamento e dinâmicas de tomada de decisão centralizados. As tentativas mais descentralizadas, como citado ao longo deste tópico, foram identificadas na gestão dos programas Estratégia Novos Encontros e Percursos Gerais, mas foram em geral pontuais e tímidas. Sendo assim, as intervenções tiveram dificuldades em levantar as necessidades da população beneficiária, impactando na assertividade das ações executadas e na mudança de realidade dos locais atendidos.

Fica evidente então, consideradas as características dos programas em relação à aproximação com os municípios e com a sociedade civil, a dificuldade de desenvolvimento das capacidades políticas de articulação que são necessárias para a efetividade das intervenções. Tanto em relação à busca pela legitimação das demandas sociais por meio de dinâmicas democráticas e de participação, quanto no que se refere às articulações do aparato estatal com a sociedade civil para a produção de sinergias, os achados demonstram avanços muito tímidos e incipientes.

Conclui-se que mesmo as alternativas de aproximação destacadas em determinados programas não foram compreendidas como efetivas, ainda que a presença delas tenha sido relevante para as ações. Entende-se que é importante que intervenções deste tipo considerem formas de articulação semelhantes, mas que sejam capazes de produzir efeitos mais assertivos para os esforços da gestão estadual e, por consequência, ampliar os resultados para a população na perspectiva intersetorial mais completa. Assim, os programas devem garantir condições para o desenvolvimento com protagonismo dos governos locais e, principalmente, da sociedade civil.

6.3. Redução das vulnerabilidades sociais e a promoção do desenvolvimento local: a análise da dimensão atuação finalística dos programas

A dimensão atuação finalística dos programas tem por objetivo analisar em perspectiva comparada os conteúdos das intervenções e as respectivas entregas que foram promovidas. A análise buscou, ainda, identificar o direcionamento dos programas para a temática do desenvolvimento local e os caminhos pertinentes neste contexto.

De acordo com as variáveis da matriz analítica, esta análise é composta pelas informações acerca dos eixos definidos em cada programa e suas respectivas prioridades e, principalmente, as ações e os resultados efetivamente promovidos. Além disso, considera-se nesta comparação o direcionamento dos esforços dos programas para estratégias de promoção do desenvolvimento local, principalmente em relação a percepção quanto aos efeitos produzidos pela atuação do governo estadual.

Esta seção, assim como nas seções anteriores, organiza-se de acordo com as variáveis que compõem esta dimensão na matriz analítica apresentada pela metodologia da pesquisa. Dessa forma, cada variável está representada em uma subseção, de modo que a análise comparada das intervenções é realizada a partir das informações que foram obtidas para cada programa analisado.

6.3.1. Ações executadas e resultados alcançados

Neste momento, considerando os escopos de atuação definidos e os modelos de gestão adotados, é relevante promover a comparação em relação aos projetos e ações específicas que compuseram os três programas, assim como a lógica de organização destas entregas na perspectiva da integração.

Sendo assim, identificou-se as principais temáticas definidas em cada programa e os eixos adotados para organizar os projetos e ações. No geral, observa-se a reincidência das temáticas da inclusão social e produtiva da população vulnerável, com cada programa estabelecendo sua ênfase específica. Além disso, conforme identificado anteriormente, os programas, apesar de apresentarem propostas semelhantes, adotaram alternativas e caminhos particulares.

O Programa Travessia apresentou investimentos substanciais principalmente nas ações de infraestrutura, além de se dedicar bastante ao mapeamento do público-alvo e suas vulnerabilidades. Porém, mesmo com força estratégica na administração, a redução do orçamento ao longo dos anos prejudicou a capacidade de intervenção do programa, inclusive sendo tímido em entregas relevantes para a inclusão produtiva das famílias, como as ações de formação.

Em suma, os projetos estratégicos se dividiam entre a identificação do público e suas privações e a execução das ações de saúde, educação, transferência de renda, infraestrutura e capacitação do público vulnerável visando ampliar as oportunidades de acesso ao trabalho e a renda. Com destaque, talvez até pela questão organizacional, o Programa Travessia foi identificado nas entrevistas principalmente pelos projetos Porta a Porta, com 350 mil domicílios visitados, e Travessia Social, com ações de melhoria habitacional e acesso à água para cerca de 2 mil famílias, ou seja, as ações de identificação do público e realização de intervenções de infraestrutura. Ambos os projetos foram executados diretamente pela Sedese, de modo que os demais projetos ocorreram pela articulação com outras pastas da estrutura do governo estadual.

Barbosa (2014) apontou ainda que o Travessia Social foi o único dos projetos que utilizou efetivamente os dados do projeto Porta a Porta para a definição da sua atuação nos municípios, sendo marcado pela dificuldade de integração entre as instituições apresentada anteriormente, o que prejudicou a assertividade das entregas para o público. Além disso, de acordo com as entrevistas, a redução do investimento ao longo dos anos impactou de maneira perceptível nas entregas necessárias, segundo o levantamento das vulnerabilidades. Esta afirmação foi corroborada pelos dados de execução orçamentária do programa (ANEXO V), que demonstram

que 68% (R\$ 26,7 milhões) do investimento do projeto foi realizado no ano de 2012, estando os valores restantes pulverizados nos anos subsequentes.

Ainda assim, estes dados indicam que os valores investidos no projeto Travessia Social somam 50% (R\$ 39 milhões) de todo o orçamento executado do programa, indicando forte priorização desta área da intervenção. Em contrapartida, o projeto Travessia Renda, orçamentariamente, foi descontinuado antes da finalização do programa, não apresentando investimento entre os anos de 2014 e 2015.

Conforme identificado no capítulo anterior, este projeto previa ações de educação profissional e elevação de escolaridade, tendo atendido cerca de 6 mil pessoas ao todo. Além disso, de acordo com Barbosa (2014), ainda previa ações de acesso à microcrédito, importantes para a ideia de estimular o desenvolvimento local, mas que não foram identificadas entregas a respeito. A autora identificou ainda o desalinhamento em relação aos mapas de privações, conforme apontado anteriormente, o que somado à amplitude das entregas demonstra a baixa capacidade de atuação frente às demandas sociais.

Também de acordo com o capítulo anterior, a execução das ações do programa envolveu quase 40 mil atendimentos diretos ao público em situação de vulnerabilidade em 309 municípios, com o investimento de pouco mais de R\$ 77 milhões de reais entre os anos de 2012 e 2015. Para garantir a execução destes projetos, o programa utilizava orçamento de fonte estadual, que acabou sendo reduzido drasticamente ao longo dos anos, observando novas restrições do cenário fiscal que afetariam fortemente os governos posteriores.

Nota-se então, considerando esta restrição orçamentária e pela disparidade dos números entre a identificação das vulnerabilidades do público beneficiário e as entregas de fato realizadas, que a efetividade e capacidade de atuação do programa em relação às demandas levantadas foi limitada e impediu que fossem promovidas mudanças mais significativas da realidade da população vulnerável. Outras ações, como do projeto Banco Travessia, que atendeu 10 mil famílias, ainda foram esforços relevantes, mas insuficientes. A descontinuidade do programa, segundo os registros, ainda ocasionou a suspensão de entregas e benefícios que prejudicaram ainda mais os resultados.

No caso da Estratégia Novos Encontros, observou-se uma capacidade de investimento ainda maior, mesmo que de maneira indireta devido ao formato de integração adotado que permitia a soma dos investimentos já mobilizados pelas demais políticas públicas. Ainda assim, o esforço

de definição de uma estratégia intersetorial é um mérito do programa, com avanços possíveis nesta capacidade, principalmente considerando ações específicas na temática da inclusão produtiva, que apresentaram resultados interessantes e promissores.

Assim, o programa definiu que as ações se organizariam em relação às temáticas da inclusão produtiva, infraestrutura, acesso a serviços, e acesso à terra e regularização fundiária. Nota-se certa convergência entre as temáticas dos dois programas até então apresentados, como por exemplo, a preocupação com a questão do acesso à água na lógica da infraestrutura e a importância do acesso aos serviços públicos como saúde e educação. As especificidades, no entanto, ocorrem em razão das escolhas de focalização do público e da capacidade de articulação dos programas.

O foco em relação à pobreza rural fez com que a temática da inclusão produtiva tivesse maior importância no escopo da Estratégia Novos Encontros. Em contrapartida, a execução de ações de acesso aos serviços de saúde, por exemplo, perdeu força em comparação com o Programa Travessia. Os destaques das entregas realizadas pela Estratégia Novos Encontros são dados em função do vulto orçamentário das ações ou da priorização feita pela própria gestão do programa. Assim como observado no Programa Travessia pelo projeto Travessia Social, o eixo temático com maiores investimentos registrados é a infraestrutura, com R\$ 250 milhões executados, ou seja, 54% dos valores totais executados na Estratégia Novos Encontros (ANEXO V).

A título de exemplo em relação aos valores investidos neste eixo de infraestrutura, a ação que mais mobilizou recursos foi a eletrificação rural da CEMIG (R\$ 234 milhões). Esta ação, no entanto, já era uma entrega realizada pelo parceiro do programa em todo o estado, inclusive para as regiões prioritárias da Estratégia Novos Encontros. A tentativa de integração promovida pelo programa passava principalmente pela priorização das famílias das regiões vulneráveis, mas foi observado nos relatos que os percentuais de atendimento destas regiões foram deficitários em relação às demais regiões do estado. Ou seja, apesar do alto recurso investido, esta ação não representava necessariamente uma priorização esperada pelo programa.

Caso semelhante pode ser apresentado em relação as ações do eixo de acesso a serviços, principalmente educação integral e transporte escolar, uma vez que os investimentos que já eram previstos em todo o estado, independentemente da existência da Estratégia Novos Encontros, foram comunicados como integração promovida no escopo do programa para as regiões prioritárias. Somando a execução orçamentária destas ações citadas, temos 84% dos

recursos investidos pelo programa no total, ou seja, estas entregas representam R\$ 391 milhões dos R\$ 465 milhões (ANEXO V).

Apesar destas observações pertinentes à execução do programa, é necessário reconhecer que este mapeamento das entregas de diferentes políticas públicas para as mesmas regiões e público-alvo foi esforço relevante e auxiliou empiricamente a mapear outras necessidades, propiciando um embrião de uma estratégia integrada e articulada para o enfrentamento da pobreza. Em linhas gerais, foi o programa que mais se destacou na capacidade de trabalhar de maneira intersetorial.

Pensando na lógica das intervenções mais priorizadas pelo programa, o projeto Sementes Presentes se tornou, ao longo da execução, o grande mote da atuação intersetorial, recebendo investimentos específicos e sendo responsável pela organização das estruturas de coordenação territorial. As temáticas envolvidas em relação à distribuição de insumos para agricultura familiar, atrelada ao fomento às compras da alimentação escolar, fizeram com que o projeto fosse a principal entrega do eixo de inclusão produtiva e atuasse, em alguma medida, em temáticas relevantes para a perspectiva do desenvolvimento local.

Cabe ressaltar ainda que se tratava de um esforço complementar com o objetivo de potencializar o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), qualificando os gestores das escolas estaduais das regiões prioritárias para a organização das compras da alimentação escolar e melhor utilização dos recursos destinados para este fim. Assim, seriam conduzidos editais coletivos que permitiam o acesso mais facilitado para os produtores da agricultura familiar. Este mercado institucional, de acordo com os registros, é uma alternativa relevante para aumentar a capacidade de escoamento da produção destes agricultores, ampliando o acesso à renda por parte deste público.

Apesar das quase 70 mil famílias atendidas com insumos para produção em parceria com a Emater, e da mobilização de editais de compras da agricultura familiar que totalizaram mais de R\$ 6,3 milhões, este projeto foi descontinuado na troca de governo. Os registros e entrevistas apontaram que as entregas realizadas, principalmente de insumos para produção, geraram algum tipo de dependência para as famílias beneficiárias, sendo que as duas rodadas de entrega nos municípios não permitiram a mudança efetiva da realidade destas famílias.

No entanto, como apresenta a Tabela 5, especificamente em relação ao esforço de incentivar as compras da agricultura familiar pelas escolas estaduais das regiões vulneráveis, foram

observados percentuais melhores em relação aos valores efetivamente comprados entre o ano de 2017, antes da execução desta ação específica, e 2018, após a realização dos editais coletivos nas regiões que o projeto atuou, com o aumento percentual de 9,66%.

Tabela 5: Compras da agricultura familiar – escolas estaduais (2018)

Municípios sede das Regionais de Educação	Quantidade de escolas	Valor contratado em 2018	% de compras da agricultura familiar 2018	% de compras da agricultura familiar 2017
Almenara	70	R\$ 726.238,50	26,66%	21,65%
Diamantina	115	R\$ 1.186.013,08	28,86%	21,04%
Governador Valadares	82	R\$ 914.395,94	26,58%	6,64%
Januária	32	R\$ 267.415,26	18,79%	18,84%
Montes Claros	114	R\$ 1.415.509,67	27,89%	22,05%
Teófilo Otoni	148	R\$ 1.766.464,73	29,92%	17,69%
Total Geral	561	R\$ 6.276.037,19	27,68%	18,02%

Fonte: Adaptado dos registros internos do programa. 2018.

Sendo assim, a experiência de fomento às compras institucionais da agricultura familiar representou um horizonte positivo para ações que visam o enfrentamento à pobreza e a promoção do desenvolvimento local, uma vez que mobilizou o protagonismo dos atores e coordenou a articulação de potencialidades existentes nos municípios e que não são devidamente aproveitadas. A partir destas experiências, é possível conduzir alternativas relevantes de desenvolvimento nos municípios, desde que os esforços de assistência técnica e distribuição de insumos sejam direcionados para auxiliar na organização da produção que será comercializada em formatos institucionais como a alimentação escolar.

Para o programa Percursos Gerais, tendo em vista as ações executadas em cada programa e a análise comparativa dos destaques observados, notou-se um esforço mais tímido e insuficiente de definição das metas de atuação, em detrimento das entregas efetivamente declaradas como realizadas pelos programas Travessia e Estratégia Novos Encontros. Esta observação se justifica não apenas pelo tempo de execução da intervenção, mas também pela lógica de integração escolhida na atuação do programa e, até mesmo, pelo contexto fiscal do estado.

A organização das ações e projetos deste programa não está declarada de maneira enfática na gestão do programa. Porém, ao longo da execução, houve a tentativa de organizar as intervenções a partir das suas características de entrega, como por exemplo, ações tidas como necessidade básica e como porta de entrada do público beneficiário, como a assistência social e segurança alimentar, e ações de promoção da autonomia, como a geração de renda.

Além disso, a gestão do programa buscou identificar personas, ou perfis do público das ações, para vincular as entregas dos projetos. Os exemplos destas personas identificadas pelo programa incluem: agricultores familiares; povos e comunidades tradicionais; juventudes; e mulheres em situação de violência.

Dentre os projetos e ações identificados na execução, destaca-se o projeto Trajeto Renda, que envolve as ações de geração de renda e inclusão produtiva e se encontra em execução em alguns municípios. Porém, a priorização do programa em relação aos recursos disponíveis aponta também a importância do projeto Aproximação SUAS, que inclui ações da assistência social, principalmente a possibilidade de aquisição de veículos e estruturação das unidades de atendimento da política pública, já com recursos destinados.

Além destes, de maneira muito superficial, os registros apresentam ações de esportes e lazer e segurança alimentar, estas últimas executadas por meio do projeto Raízes de Minas. Em articulação com os órgãos parceiros, identificou-se ainda entregas como a perfuração de poços e a disponibilização de sistemas de irrigação doméstica para pequenos agricultores.

As entregas específicas dos projetos ainda estão incipientes e não puderam compor a análise, mas foi possível notar alguns descompassos temporais na execução das ações planejadas e o desalinhamento das intervenções. De acordo com o planejamento, como apresentado anteriormente, as etapas de execução foram determinadas por região, considerando os indicadores de vulnerabilidade.

No entanto, o atendimento do ano de 2019, previsto para os municípios do Vale do Mucuri, está sendo executado no ano de 2021. Em 2019, foram promovidas apenas as etapas de diagnóstico para planejamento das ações. A organização das intervenções, passando inclusive pela captação e execução dos recursos, estendeu-se pelo ano de 2020 e sofreu com diversos fatores supervenientes que dificultaram a realização das atividades.

Além disso, no que diz respeito às ações finalísticas em si, observou-se ainda a dificuldade de promover a integração no atendimento às famílias, de modo que cada projeto define seu

método de abordagem e execução das ações junto ao público. Esse descompasso se arrasta pelas demais regiões previstas para atendimento, ocasionando o desalinhamento entre as necessidades identificadas e as entregas de fato realizadas para o público do programa. O cenário apresentado se assemelha às dificuldades elencadas na execução do Programa Travessia.

Por outro lado, as direções do programa no que diz respeito ao protagonismo dos atores locais, principalmente nas ações do projeto Trajeto Renda, são potencialmente positivas e poderão apresentar bons resultados. Estas ações têm a previsão de mobilizar as lideranças locais na temática de geração de renda para priorizar os públicos a serem atendidos em atividades que de fato contemplem as necessidades. O conteúdo a ser ofertado é direcionado para formação e assessoramento às famílias e aos grupos produtivos para a melhoria da produção e comercialização, incentivando a organização coletiva e potencializando a economia local.

Comparativamente, considerando a temática das ações de cada programa, observou-se que as prioridades possuem convergências relevantes em relação a vários pontos. O projeto Sementes Presentes, da Estratégia Novos Encontros, relaciona-se à temática de segurança alimentar do projeto Raízes de Minas e à temática da inclusão produtiva do projeto Trajeto Renda, ambos executados pelo programa Percursos Gerais. O projeto Trajeto Renda, por sua vez, também possui atividades de formação e capacitação semelhantes ao projeto Travessia Renda do Programa Travessia.

Outro tópico semelhante dos programas são as ações do projeto Travessia Social relacionadas aos investimentos em entregas de infraestrutura, principalmente para o acesso à água, que se aproxima de ações como no caso da Estratégia Novos Encontros. As ações de entregas de kit's de irrigação doméstica e perfuração de poços artesianos estiveram presentes tanto na Estratégia Novos Encontros como no programa Percursos Gerais. Além disso, na política de assistência social, a entrega de veículos para as unidades de atendimento ocorreu nos programas Travessia e Estratégia Novos Encontros, estando também em fase de execução no Programa Percursos Gerais.

No geral, respeitadas as especificidades de cada caminho adotado pelos programas, é possível dizer que as prioridades de atuação possuem semelhanças relevantes em relação às temáticas abordadas. Aparentemente, os projetos mudam de nomes e alteram os formatos, mas incluem produtos semelhantes, não justificando as escolhas pela descontinuidade das intervenções.

A assertividade da execução dos programas depende do acompanhamento constante às famílias e da potencialização das estruturas de atendimento existentes no nível local, como por exemplo, as políticas de assistência social (CRAS) e de assistência técnica e extensão rural (Emater). O custo de oportunidade de cada alteração substancial promovida pelas administrações estaduais é fator relevante para a baixa efetividade das ações na mudança de realidade desta população.

Além disso, notou-se a fragilidade de ações específicas na temática da inclusão produtiva e geração de renda, muito relevantes, como visto, para a lógica de desenvolvimento local. As ações de capacitação do Programa Travessia, as experiências do projeto de compras institucionais da Estratégia Novos Encontros e o projeto de fomento às iniciativas locais de geração de renda do programa Percursos Gerais, foram ações que tiveram escopo e alcance limitados, com baixa capacidade de fomentar a inclusão produtiva. Assim, espera-se que iniciativas futuras nestas temáticas tenham maior capacidade de investimento e atendimento, abordando inclusive outros modelos de mobilização das comunidades e famílias para o fortalecimento de grupos produtivos que auxiliem no estímulo à economia local.

Enfim, as características analisadas de cada programa permitiram identificar uma série de convergências importantes para compreender a capacidade de atuação estadual frente à necessidade de enfrentar a pobreza e a vulnerabilidade social, considerando o aprendizado organizacional envolvido na execução das ações ao longo dos anos, mas também as lacunas que marcaram a execução e os resultados dos respectivos programas.

6.3.2. Efetividade das ações e as estratégias de promoção do desenvolvimento local

A partir das ações executadas e resultados apresentados, é importante que se observe quais foram as principais direções adotadas pela atuação prática de cada programa analisado. Entende-se que, em alguma medida, as definições promovidas no escopo não necessariamente podem se reproduzir quando da execução das iniciativas e, principalmente, se observados os resultados efetivos que foram alcançados.

Além disso, considerando os objetivos da pesquisa, estas direções efetivas devem observar a percepção dos limites e desafios da atuação do governo estadual em relação às demandas sociais relacionadas ao enfrentamento à pobreza com a promoção do desenvolvimento local. Ou seja, tendo claros os limites, a análise das informações dos programas observou se estas

intervenções foram capazes de promover ações direcionadas à promoção do desenvolvimento nos municípios de atuação.

Primeiramente, é importante identificar que todos os programas declararam o objetivo de redução da pobreza e das vulnerabilidades sociais. Este ponto foi mencionado anteriormente e indica que as ações executadas por cada iniciativa da Sedese tinham este norteador, ainda que algumas ações pudessem ter contribuições marginais. Em relação à promoção do desenvolvimento local especificamente, ao analisar as informações e os resultados produzidos, entendeu-se que os programas esperavam produzir impactos no estímulo ao desenvolvimento local como efeito das ações executadas. Na prática, a percepção dos entrevistados foi de baixa efetividade das intervenções, tendo em vista a dificuldade de executarem ações assertivas à realidade do público beneficiário.

Em intensidades diferentes, comparando a execução dos programas, percebe-se que as ações organizadas pelas intervenções dialogavam com a promoção do desenvolvimento local. As entregas dos programas, sejam elas relacionadas à infraestrutura e acesso à água, ou as ações de inclusão social e produtiva a partir da potencialização da produção e comercialização, abordam em alguma medida efeitos possíveis na direção do desenvolvimento local.

Pode-se citar o projeto Trajeto Renda do Programa Percursos Gerais como destaque neste caso, uma vez que nas suas ações estão previstas a mobilização de atores locais para identificação dos grupos produtivos e iniciativas locais de geração de renda a serem potencializadas. Este ponto remete à busca pela promoção do estoque de capital social nas localidades, além de identificar a aproximação entre poder público local e atores sociais, trazendo uma perspectiva de Estado como indutor destas iniciativas e capaz de fomentar esta organização social.

Na prática, as ações do projeto buscam, de acordo com os registros, organizar comitês locais com lideranças que devem priorizar as comunidades e grupos a serem atendidos com atividades de formação e assessoramento. O objetivo de melhorar a produção e aumentar a comercialização desses grupos é alicerçado pela tentativa de induzir a organização social nos locais a partir da articulação das políticas públicas e da sociedade civil.

De maneira semelhante, o projeto Sementes Presentes da Estratégia Novos Encontros também trazia alguns elementos que contribuíam com o desenvolvimento local e representa um modelo com potencial, como citado anteriormente. Ao buscar potencializar as atividades da

agricultura familiar com a distribuição de insumos e, em paralelo, capacitar os gestores da rede pública estadual para a compra da alimentação escolar, tinha-se como tentativa a promoção de alternativas locais de geração de renda que poderiam organizar as redes locais capazes de desenvolver as comunidades e os municípios a partir do fomento à economia local.

Sendo assim, as ações promovidas dialogam diretamente com a promoção do desenvolvimento local e este objetivo depende inclusive da efetividade destas entregas no enfrentamento da pobreza e das vulnerabilidades sociais. A ampliação desta assertividade dos programas, em relação às temáticas específicas, foi discutido anteriormente. No entanto, entendendo as possibilidades de desenvolvimento local também como efeito dos resultados destas intervenções, é necessário ainda que os programas possuam estratégias articuladas capazes de direcionar as ações das diferentes temáticas, inclusive com lógicas persistentes e duradouras no acompanhamento das localidades e das famílias, o que envolve, como amplamente destacado, a continuidade das políticas públicas.

Além disso, a indução do protagonismo dos atores locais com a organização social deve ser induzida pela atuação estatal, sendo este um fator ainda incipiente nas direções dos programas que foram analisados, a despeito dos exemplos positivos elencados. Para o projeto Trajeto Renda, ação do programa Percursos Gerais, ainda se deve aguardar os resultados da execução em curso, mas obviamente depende da alocação de recursos para potencializar os atendimentos. No caso do projeto Sementes Presentes, esforço da Estratégia Novos Encontros, era necessário maior tempo de execução e continuidade das ações para que melhores resultados fossem observados, já que foram identificadas apenas duas rodadas de entregas de insumos e uma rodada de editais coletivos de compras da agricultura familiar.

Cabe dizer ainda que as ações de transferência de renda e acesso à serviços, no contexto geral, são imprescindíveis. Segundo as entrevistas, a perspectiva da geração de renda, apesar de tida como prioridade nas ações dos programas, considerada a porta de saída para superação das vulnerabilidades, na prática não é priorizada enquanto área de atuação. Isto porque a resposta imediata às demandas sociais e a maior institucionalidade da política de assistência social faz com que ela sobressaia no direcionamento de esforços e recursos.

Os entrevistados foram unânimes ao entenderem que as metas e resultados almejados pelos programas não foram inteiramente atingidos, considerando inclusive as fragilidades das ações executadas que foram apontadas anteriormente. Neste sentido, apesar das ações positivas, a descontinuidade e escopo reduzido das entregas indicam que os programas analisados não

foram considerados efetivos para a população e não contribuíram para a redução das vulnerabilidades sociais e inclusão produtiva das pessoas.

Além disso, no geral, os programas se preocuparam menos do que deveriam com as análises de impacto e efetividade, isso porque a pressão e os constrangimentos presentes para que se apresentem entregas relevantes ocupam a agenda executiva das equipes e impedem a produção de avaliações pertinentes. Até mesmo o desenho das intervenções não consideram metodologias organizadas que permitiriam a análise dos impactos das ações ao público atendido.

Enfim, notou-se o desafio dos programas em produzir resultados efetivos para a população vulnerável e, em alguma medida, parte das escolhas e direções são atribuídas às questões contextuais envolvidas, muitas vezes em cenários que fogem à capacidade de atuação dos programas e gestores envolvidos, ou mesmo da discricionariedade do próprio estado. As interpretações estabelecidas nesta pesquisa levam em consideração o cenário abordado na última década, mas alguns achados poderão contribuir em diversos contextos em que o objetivo seja o enfrentamento da pobreza com o estímulo ao desenvolvimento local.

6.4. Considerações finais: as principais conclusões de cada dimensão

A partir das interpretações da matriz analítica, foi possível comparar as principais informações pertinentes ao planejamento, gestão e execução de cada um dos programas que são objeto de estudo. Dessa forma, buscando organizar alguns achados da análise comparada, esta seção apresenta os pontos observados nas dimensões e as conclusões preliminares possíveis a partir das variáveis analisadas.

Em relação ao escopo das intervenções, observou-se que, em convergência, os programas Travessia, Estratégia Novos Encontros e Percursos Gerais possuíam como diretriz estratégica a atuação no mesmo problema social, ou seja, o enfrentamento à situação de pobreza e vulnerabilidade social no estado de Minas Gerais. Por se tratar de uma temática relevante na agenda da administração pública estadual, os três programas foram entendidos como prioritários para os níveis estratégicos de governo, cada um com as especificidades das administrações respectivas.

No entanto, considerando estes pontos de convergência, há que se destacar que o nível de prioridade dos programas em cada governo foi reduzido gradativamente como efeito das escolhas políticas de cada administração. Inclusive, observou-se também que os formatos adotados para lidar com a temática foram se alterando ao longo dos anos. Estas escolhas foram constringidas pelo contexto político e econômico que cada governo enfrentou.

Ainda assim, é possível dizer que as principais diretrizes de definição do escopo de atuação dos programas foram pertinentes para a tentativa de atender a população em situação de vulnerabilidade social. Desta forma, as convergências avançaram para a esfera técnica do planejamento das intervenções, uma vez que as características de vulnerabilidade identificadas foram similares em função, principalmente, dos indicadores adotados para a focalização dos territórios a serem atendidos e do público prioritário dos programas.

No que diz respeito aos mecanismos de gestão adotados e padrões institucionais observados, é possível inferir que a dinâmica da atuação integrada e a intersectorialidade foram premissas semelhantes na concepção de todos os programas. Essa perspectiva se justificou pela complexidade do problema social, considerando sua característica multidimensional, sendo necessária a organização dos esforços de diferentes políticas públicas. Porém, os níveis de intersectorialidade observados são relativamente fracos nos três programas, ainda que exista o destaque à Estratégia Novos Encontros como esforço de articulação. Isto porque a noção de integração acabou sendo restrita às pastas do governo estadual e instituições vinculadas, quando, na prática, seria importante que avançassem também nas relações intergovernamentais entre os governos subnacionais e para a sinergia com a sociedade civil.

Além disso, ainda que considerada apenas a articulação com as políticas públicas estaduais, a análise identificou dificuldades expressivas para os programas. Um dos fatores principais dessa debilidade é a descontinuidade dos programas à cada novo governo eleito, fato que prejudica as relações construídas nos níveis estratégicos e técnicos, já que existiam novas diretrizes de atuação.

Neste mesmo sentido, as relações com os municípios são enfraquecidas a cada ciclo eleitoral, devendo ser retomadas as articulações iniciadas no nível local. As próprias eleições municipais também impactam nesse sentido. Novamente, a análise permitiu verificar que a falta das capacidades políticas necessárias para a sinergia com o poder público local e com a sociedade civil, principalmente o público beneficiário das ações, é um fator que influenciou negativamente na qualidade dos programas. A tomada de decisão centralizada, ainda que

tentativas em outro sentido tenham sido observadas sem muita efetividade, reduz a legitimidade das intervenções e apresenta relativo risco para a assertividade dos esforços do governo estadual.

Por fim, considerando os resultados da execução dos programas Travessia, Estratégia Novos Encontros e Percursos Gerais, foi notório uma forte interseção das ações promovidas para o público em situação de vulnerabilidade social. A análise desta dimensão indicou que, com nomenclaturas diferentes, grande parte das principais ações realizadas nos municípios tinham objetos semelhantes e até mesmo formatos convergentes.

Assim como na configuração técnica do escopo de atuação, o aprendizado organizacional envolvido na gestão das intervenções da Sedese e na disponibilidade de soluções das políticas públicas que foram integradas pode ter influenciado nessa configuração. Ainda assim, foram identificados limites e apontadas algumas direções para a execução das ações vinculadas aos programas para que possam vir a alcançar superação das vulnerabilidades sociais.

Além da atenção à identificação das demandas do público em situação de vulnerabilidade e da modernização das tecnologias voltadas para a infraestrutura, uma área essencial de ações é a de inclusão produtiva, que possui potencial de organização social por meio de ações de estímulo ao empreendedorismo e de alternativas que desenvolvam as economias locais a partir do protagonismo destes atores.

As dificuldades enfrentadas pelos programas nessa temática são relacionadas, principalmente, com a descontinuidade dos projetos, impedindo o acompanhamento necessário ao público e a disponibilidade de prazos efetivos para que as iniciativas tenham êxito. Além disso, observou-se também que o escopo destas ações foi limitado, sendo relevante ampliar a capacidade de atuação e dialogar com mais alternativas nas áreas de trabalho e emprego, até mesmo de desenvolvimento econômico que, porventura, poderiam contribuir com a inclusão produtiva das pessoas.

No entanto, as possibilidades apresentadas pelo programa Percursos Gerais em relação ao protagonismo das lideranças locais, e pela Estratégia Novos Encontros no que diz respeito à organização do mercado institucional para potencializar a comercialização da agricultura familiar, inclusive efetivando possibilidades de acesso à crédito para potencializar a inclusão produtiva das famílias, são alternativas que devem ser aproveitadas em próximas intervenções que tenham o objetivo de estimular as economias locais.

Observando os resultados dos programas, identificou-se ainda que eles não representaram necessariamente uma evolução ou aprimoramento entre si, uma vez que a priorização e a capacidade de atuação foi sendo reduzida de um programa para o outro. A importância estratégica com investimentos expressivos do Programa Travessia foi sucedido pela Estratégia Novos Encontros que adotou uma estratégia de articulação de esforços em curso. Esta, por sua vez, foi substituída pelo programa Percursos Gerais com uma estrutura de execução e priorização mais tímida no que diz respeito a abrangência territorial e capacidade de atendimento do público prioritário.

Esse resultado se explica, em grande parte, pela questão fiscal decisiva em todo o período, mas que foi sendo agravada a cada ano na última década. O próprio Programa Travessia observou uma drástica redução do investimento orçamentário nos últimos anos de execução, impactando nas entregas realizadas. Como consequência, a perda de priorização política do Programa Percursos Gerais tem relação também como o foco de atuação da administração estadual, direcionada principalmente para a recuperação fiscal.

O contexto econômico e social também influencia fortemente os programas e justifica estas observações, de modo que, segundo as entrevistas, observou-se que no início da década havia mais pressão política pela atuação governamental em um cenário fiscal favorável. Agora, ao final da década, ainda de acordo com a percepção dos entrevistados, o contexto econômico e fiscal é mais precário, fazendo com que o desafio de atuação seja mais complexo em um cenário com recursos escassos e estruturas de governo mais tímidas.

Assim, as percepções desta pesquisa apontam que, apesar de entregas pontuais pertinentes, os programas foram insuficientes na alteração da vulnerabilidade social dos territórios e da população atendida. Isto se explica, em primeiro lugar, pelo forte desafio inerente ao objetivo. Em segundo lugar, pelo cenário fiscal que reduziu a prioridade da atuação para o público vulnerável. E em terceiro lugar, porque as entregas realizadas foram incipientes pela ausência de capacidade de acompanhamento e continuidade dos atendimentos.

Em suma, observa-se que se trata de problema social relevante e que a baixa efetividade ocorre também em função da complexidade das demandas. Por toda a argumentação construída, buscando contribuir para o desenho de estratégias futuras, entende-se que a atuação dos programas deve considerar a indução de alternativas para o estímulo ao desenvolvimento local por meio de uma estratégia articulada de ações efetivas para a inclusão social e produtiva das pessoas.

7. CONCLUSÃO: DIREÇÕES PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS E O ESTÍMULO AO DESENVOLVIMENTO LOCAL

O objetivo desta pesquisa foi analisar comparativamente as intervenções da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social de Minas Gerais (Sedese) que possuem como foco o enfrentamento à pobreza e redução das vulnerabilidades sociais da população. A partir dessa comparação, foi possível apontar direções para que o desenvolvimento local seja estimulado nas regiões mais vulneráveis de Minas Gerais. Esta conclusão se encarrega de relacionar alguns achados da análise e da teoria, estabelecendo as direções para as intervenções públicas estaduais buscarem a promoção do desenvolvimento local com foco nas famílias em vulnerabilidade social.

Assim, cabe inicialmente reforçar alguns dos achados da abordagem teórica apresentada. Em relação à temática do estímulo ao desenvolvimento local discutida no capítulo 2, foi possível observar a evolução das dinâmicas de promoção do desenvolvimento, inicialmente centralizado, mas que ao longo do tempo incluiu a perspectiva dos territórios e das potencialidades locais capazes de impulsionar o desenvolvimento a partir das localidades.

Dessa forma, foi conferida importância às redes locais para a geração de reações autônomas que produzam o desenvolvimento de dentro para fora. Como visto, o capital social disponível em uma lógica comunitária importa para que alternativas sejam criadas na direção da superação das condições de vulnerabilidade social das pessoas, propiciando uma perspectiva desconcentrada da promoção do desenvolvimento. Ou seja, o desenvolvimento local envolve também aspectos de coletividade e solidariedade que permitem o enfrentamento das condições de pobreza, exclusão social e desigualdade.

No que diz respeito às capacidades estatais disponíveis para a promoção do desenvolvimento, o principal argumento orientador do capítulo 3 diz respeito a importância da coordenação da estrutura do Estado para que se induzam ações articuladas junto ao público vulnerável, inclusive propiciando a ampliação do estoque de capital social nas localidades.

Assim, por meio das teorias, inferiu-se que o Estado necessita de capacidades burocráticas para condução das intervenções sociais aliadas à sinergia nas interações com a sociedade, orientadas pela complexidade intrínseca à busca pela superação das vulnerabilidades na direção do desenvolvimento local. Em suma, trata-se de ter disponível um corpo técnico qualificado e

capaz de se inserir na sociedade para promover a legitimação política e social das intervenções que busquem a execução efetiva do papel do Estado na promoção do desenvolvimento.

Iniciando a abordagem analítica, o capítulo 4 apresentou os programas que são objeto da pesquisa, notando relativo alinhamento e similaridade nas iniciativas implementadas. Assim, a partir das estratégias de planejamento, gestão e execução dos programas, a matriz analítica presente no capítulo 5 promoveu a comparação das informações dos programas Travessia, Estratégia Novos Encontros e Percursos Gerais, permitindo identificar as principais convergências e divergências em cada programa a partir de dimensões específicas.

Observou-se que, em linhas gerais, o Programa Travessia possuía uma capacidade de intervenção aparentemente mais bem definida, tanto pelos recursos disponíveis e organização dos seus projetos quanto pela priorização política do programa. Os principais resultados e esforços empreendidos apontaram para as ações de infraestrutura dos municípios identificados como mais vulneráveis no estado.

A Estratégia Novos Encontros, a partir de uma dinâmica de articulação mais forte, demonstrou capacidade de interceder esforços para a população vulnerável tida como prioritária, com foco específico no enfrentamento da pobreza no campo. Além disso, apresentou resultados interessantes em projetos específicos na temática de inclusão produtiva e geração de renda, mas que tiveram escopo reduzido frente às demandas.

Já o programa Percursos Gerais foi identificado como esforço mais tímido em capacidade de atendimento e investimento, mas tendo potencialidades ainda a serem avaliadas a partir dos projetos que estão sendo executados. Em geral, os programas apresentaram similaridades importantes, como por exemplo, os municípios atendidos e os produtos de cada projeto e ação. Então, tendo em vista a análise produzida, apresentam-se alguns pontos relevantes da comparação promovida, buscando inclusive orientar aprendizados e potencialidades para ações futuras.

Em relação à gestão dos programas, é necessário que a atuação integrada e a intersectorialidade sejam consideradas de maneira ampla. Não basta apenas que as articulações se limitem às pastas estaduais e instituições vinculadas, como foi a experiência dos programas analisados, ainda que se trate de um desafio longe de ser trivial. É importante, então, que a gestão dos programas desenvolvam a capacidade de mobilização nas relações

intergovernamentais, principalmente na aproximação com os municípios, mas que também se expanda para a esfera privada e para a sociedade civil, como forma de convergir interesses.

Nestas relações entre os governos subnacionais, o papel do governo estadual é lidar com as características territoriais, mobilizando intervenções que se organizem para o enfrentamento das vulnerabilidades sociais a partir da busca pelo desenvolvimento das regiões, tal qual foi o foco da Estratégia Novos Encontros, por exemplo. Além disso, um ponto que foi deficitário nos programas é em relação a importância das capacidades políticas para a legitimação das demandas locais. Intervenções deste tipo devem se estruturar em estratégias de intervenção efetivas e que sejam permeáveis a participação dos atores locais, sejam eles os beneficiários diretos das políticas ou ainda atores relevantes para o fortalecimento das redes locais.

A partir destas características identificadas, as administrações estaduais devem entender o estado como indutor das alternativas de desenvolvimento local nos territórios, potencializando a organização social e a geração interna de capacidades que permitirão a redução da dependência de políticas públicas muitas vezes centralizadas. Ou seja, foi possível identificar, como papel do poder público e, especificamente, da administração pública estadual, a responsabilidade pela condução de iniciativas que sejam capazes de induzir as alternativas de desenvolvimento local.

Entretanto, concluiu-se que, apesar das ações executadas pelos programas dialogarem com a lógica de desenvolvimento local a partir dos resultados esperados, não foi possível afirmar que estas intervenções foram capazes de gerar os efeitos necessários para que se avançasse significativamente nessa direção. A percepção foi de que, para ser efetiva, a atuação específica nas várias dimensões da pobreza deve ser realizada a partir de uma estratégia articulada que inclua a continuidade do acompanhamento das famílias e das regiões vulneráveis.

Como abordado nos capítulos 2 e 3, o desenvolvimento e incremento do estoque de capital social possibilita a coesão necessária para alavancar os processos de desenvolvimento endógeno, em uma lógica de protagonismo destes atores. Identificou-se inclusive que estratégias de inclusão produtiva e geração de renda com estímulo às alternativas comunitárias de empreendedorismo podem atuar nesta direção. No entanto, como observado, não é nesta perspectiva que o escopo dos programas foram desenhados, ainda que ações específicas tenham buscado contribuir neste sentido, o que dificultou a assertividade dos esforços direcionadas ao público em situação de vulnerabilidade.

Nos programas Percursos Gerais e Estratégia Novos Encontros, parte desta estratégia de indução do protagonismo local é identificada na análise do escopo e da execução das ações. Como dito, ainda que não seja efetivo no envolvimento dos atores locais, algumas alternativas apresentadas vão nessa direção. Assim, destaca-se o projeto Trajeto Renda, que tem buscado estruturar a governança local com a indução do protagonismo do município e dos atores locais a partir da temática da geração e inclusão produtiva. Destaca-se também o projeto Sementes Presentes, que apresentou a organização da comercialização da agricultura familiar a partir de mercados institucionais.

Este processo de indução da organização e protagonismo dos atores locais, no entanto, não deve ser apenas o norteador para o planejamento das ações de programas que visam superar as condições de vulnerabilidade, mas devem também observar características práticas na execução das ações para a população. De acordo com as teorias de Evans, a ação dos governos deve ser no sentido de fomentar as redes de confiança e induzir as sinergias dos atores locais como protagonistas.

Definir o papel da administração pública estadual é de extrema importância para que se minimize o esvaziamento da atuação, uma vez que, como analisado na literatura, o poder público estadual fica limitado entre a influência das políticas do governo federal e a proximidade da população dos governos locais. Dessa forma, como mencionado, além de ser agente responsável por observar as demandas e problemas sociais regionalizados, o governo estadual deve executar este papel de indutor.

Por outro lado, a concentração das intervenções na atuação do aparato estatal e a baixa inovação institucional no desenho e financiamento das políticas impede que caminhos alternativos sejam abordados. Assim, a capacidade de induzir as ações nos municípios também devem contemplar alternativas que avancem os limites do Estado, absorvendo possibilidades de inovação nos modelos de execução que promovam resultados de alcance a longo prazo e maior capacidade de atendimento do público em situação de vulnerabilidade social.

Em relação ao acesso aos serviços públicos, conforme observado pela experiência do projeto Porta a Porta do Programa Travessia e pela utilização do CadÚnico para mapeamento das vulnerabilidades nos programas Percursos Gerais e Estratégia Novos Encontros, uma direção essencial inclui a busca ativa da população por meio das equipes volantes e a capacitação de gestores e trabalhadores da assistência social são importantes estratégias de intervenção. Além disso, sabe-se que ações da política de educação com foco na educação

integral, por exemplo, assim como a promoção do transporte escolar e infraestrutura das escolas dos municípios considerados vulneráveis são caminhos importantes.

Na temática da infraestrutura, um dos pontos mais relevantes para as características de vulnerabilidade social é o acesso à água. As alternativas disponíveis no escopo de atuação do estado são os poços artesianos que possuem como críticas a baixa eficiência para manutenção e qualidade da água. Além disso, observou-se também entrega de sistemas simplificados de abastecimento com baixo alcance quantitativo e caminhões pipa em casos emergenciais. Sendo assim, outras soluções e modelos devem ser considerados pelas intervenções para contribuir nesse cenário.

Para a temática da inclusão produtiva e geração de renda, ações de distribuição de insumos para produção, que abrangem as áreas de incentivo à agricultura familiar e segurança alimentar, são importantes perspectivas de curto prazo, mas precisam ser realizadas a partir de dinâmicas que não reforcem a dependência e vulnerabilidade das famílias. Para além, programas que induzam a assistência técnica extensão rural, inclusive ancoradas por programas federais, são caminhos importantes, assim como foi observada a experiência do projeto Sementes Presentes da Estratégia Novos Encontros.

No nível local, é relevante que estas estratégias como a potencialização dos mercados institucionais se desenvolvam alinhadas à elevação da organização social nas comunidades, avançando ainda no estímulo à participação da sociedade civil por meio da multiplicação de iniciativas de empreendedorismo social e alternativas de desenvolvimento sustentável. Como exemplo, o modelo de execução do projeto Trajeto Renda do programa Percursos Gerais possui potencialidades, ou ainda alternativas que avancem em modelos mais completos, como bancos comunitários e fundos rotativos que permitam o acesso dos empreendimentos ao crédito orientado de base comunitária.

Em resumo, tendo em vista as conclusões até então apresentadas e buscando compilar os principais achados da pesquisa, o quadro a seguir apresenta o resumo das principais interpretações alcançadas na comparação dos programas, considerando a análise das dimensões promovidas no capítulo anterior e as direções propostas para as intervenções estaduais citadas até então. A intenção é sintetizar as principais observações de cada dimensão a partir das convergências analisadas em cada programa, bem como as direções identificadas com o auxílio das definições teóricas abordadas.

Quadro 2: Resumo analítico dos programas: análise e direções do estudo

Dimensões	Análise dos programas	Direções do estudo
1- Escopo das intervenções	Prioridade do enfrentamento às vulnerabilidades sociais diminuiu mesmo com a semelhança do escopo de atuação dos programas	Papel da administração pública estadual deve ser a indução de alternativas de desenvolvimento local
2- Capacidades institucionais	Descontinuidade dos programas enfraquece a intersetorialidade das políticas estaduais e a aproximação com os municípios	Atuação integrada das políticas públicas deve possuir capacidade de legitimação das demandas locais
3- Atuação finalística dos programas	Ações semelhantes e resultados apresentados não permitiram identificar a mudança de realidade da população e dos territórios	Organização social com alternativas que fomentem as potencialidades locais deve ocorrer por meio da inovação no desenho e financiamento das intervenções

Fonte: Elaboração própria.

Enfim, como se observa no resumo apresentado, o desenvolvimento dos territórios, por meio desta perspectiva da indução, permitirá ainda que as características de pobreza e vulnerabilidade sejam enfrentadas a partir da mobilização de redes de confiança e cooperação nos municípios. Os programas, projetos e ações, apesar de elaborados pela administração estadual, devem ser articulados e apropriados pelos atores locais como forma de legitimar as intervenções. A implementação destas iniciativas devem considerar estes objetivos a partir das direções apresentadas até então, propiciando de maneira evidente a mobilização local com atividades que estimulem o protagonismo dos atores locais e a organização social.

Dessa forma, é notória a necessidade de que as intervenções tenham o claro objetivo de promover a superação das vulnerabilidades, apresentando alternativas de desenvolvimento local que seja também desconcentrador, como indicado na teoria. Assim, a promoção do desenvolvimento local com a apropriação dos atores nos territórios é uma alternativa relevante para a superação das vulnerabilidades sociais.

Importante dizer, ainda, que as escolhas políticas das administrações impactam no direcionamento dos programas e, até mesmo, no nível de sua prioridade. Conclui-se que, ao longo dos anos, a priorização estratégica dos programas foi reduzindo substancialmente a cada governo. Como exemplo, o governo atual responsável pela gestão do programa Percursos

Gerais possui objetivos de desenvolvimento relacionados com as importantes parcerias com o setor privado, ampliando as possibilidades de investimento nos territórios mineiros, mas sem o direcionamento para a população em situação de vulnerabilidade social. Ou seja, as estratégias de desenvolvimento deveriam ser integradas ao programa de redução das vulnerabilidades.

O que se propõem aqui, na verdade, é uma interseção equilibrada entre as dinâmicas de desenvolvimento econômico e desenvolvimento social. Não basta buscar o enfrentamento da pobreza sem a direção da promoção do desenvolvimento e inclusão produtiva, como foi a observação dos programas analisados. Por outro lado, também é incipiente produzir o desenvolvimento sem que estes avanços sejam direcionados para as populações e regiões mais vulneráveis, sob pena de aumentar as desigualdades.

Como apontado por Tenório (2007), na discussão acerca do desenvolvimento local existem orientações que observam critérios de natureza social, considerando fatores como a reciprocidade, cooperação e solidariedade. No entanto, existem também orientações de natureza econômica, que consideram parâmetros e interesses de mercado. Este trabalho abordou as direções relacionadas à natureza social ou, ainda, as conceituações híbridas relacionadas ao capital social que se fundamentam no potencial de desenvolvimento econômico e cooperativo existente na sociedade civil (TENÓRIO, 2007).

Sendo assim, apesar das direções abordadas até aqui, é importante apresentar algumas ressalvas importantes acerca das orientações de natureza econômica. Entende-se que alguns fatores contextuais devem ser levados em consideração, pois se apresentam como desafios que extrapolam a lógica da organização social e protagonismo local que foi foco da análise.

Como observado na literatura, há que se considerar no escopo das ações de estímulo ao desenvolvimento local a importância da perspectiva econômica. Conclui-se que, mais do que a indução de fatores que permitam o desenvolvimento endógeno a partir da reação autônoma das redes locais coordenadas e o aproveitamento das potencialidades locais, a observação de dinâmicas que envolvam as vocações econômicas e a atração de investimentos privados também influenciam na composição de contextos de desenvolvimento local. Os exemplos da teoria, como os distritos industriais e os arranjos produtivos, mesmo que sob uma perspectiva regional, podem fundamentar esse argumento.

Enfim, ainda que grande parte das conclusões desta pesquisa seja direcionada para a perspectiva social, de organização da sociedade e desenvolvimento de potencialidades, é

importante considerar estes fatores econômicos como relevantes na elaboração de programas e intervenções do estado. Como mencionado, para que se produzam resultados efetivos em relação a redução das vulnerabilidades sociais, as estratégias de desenvolvimento do estado devem ser direcionadas também para as características locais das regiões mais vulneráveis, produzindo o equilíbrio entre as políticas econômicas e sociais.

O outro desafio relevante que se apresenta nesta análise contextual, mas que não se configurou como objetivo desta pesquisa, é a pandemia do Corona Vírus (COVID-19). De acordo com os dados da Sedese, que adicionalmente puderam compor os registros analisados, a evolução projetada de famílias abaixo da linha da pobreza em Minas Gerais é de que em 2021, com o fim do auxílio emergencial²⁰ do Governo Federal, cerca de 1,6 milhão de mineiros se tornarão pobres ou extremamente pobres. Com isto, Minas Gerais passará a ter 25% da sua população abaixo da linha da pobreza.

Dessa forma, foi possível inferir que este novo cenário identificado já vem apresentando constrangimentos para as políticas públicas, de modo que seus efeitos poderão ser sentidos por vários anos. Este é um dos limites desta abordagem que, a partir das análises dos programas executados pela Sedese, buscou identificar pontos relevantes para que se desenvolvam alternativas de desenvolvimento local. Para tal, considerou um cenário social persistente na última década, mas que, por fatores supervenientes como uma pandemia mundial, pode ser alterado completamente. Adicionalmente, as características desta população vulnerável aponta para a concentração em territórios urbanos e características de desigualdade social diferentes das discutidas nesta pesquisa.

Por outro lado, boa parte dos achados e direções apresentados até aqui podem contribuir também neste novo cenário e contexto social. Estes dados demonstram que as vulnerabilidades sociais estão se agravando e reforça a urgência de políticas públicas que atuem em relação ao problema social. Dessa forma, os programas estaduais que serão desenvolvidos daqui em diante na agenda do desenvolvimento social devem estruturar uma estratégia integrada que seja capaz de fomentar as potencialidades por meio da inovação no desenho das intervenções, legitimando as ações a partir da indução do protagonismo dos atores locais envolvidos.

²⁰ Auxílio Emergencial foi um benefício financeiro temporário concedido pelo Governo Federal destinado aos trabalhadores informais, microempreendedores individuais (MEI), autônomos e desempregados, e teve por objetivo fornecer proteção emergencial no período de enfrentamento à crise causada pela pandemia do Coronavírus - COVID 19 (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2021).

8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMO, Laís; CECCHINI, Simone; MORALES, Beatriz. Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral: aprendizajes desde América Latina y el Caribe. CEPAL, 2019.

ABRUCIO, Fernando Luiz. Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais. *Revista de Administração Pública-RAP*, v. 39, n. 2, p. 401-419, 2005.

ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. *Tópicos de economia paulista para gestores públicos*, v. 1, p. 13-31, 2007.

ALBAGLI, Sarita; MACIEL, Maria Lúcia. Capital social e empreendedorismo local. *Proposição de*, 2002.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de; CARNEIRO, Leandro Piquet. Liderança local, democracia e políticas públicas no Brasil. *Opinião Pública*, v. 9, n. 1, p. 124-147, 2003.

AMARAL FILHO, Jair do. A endogeneização no desenvolvimento econômico regional e local. *Planejamento e políticas públicas*, n. 23, 2001.

ANDION, Carolina. Análise de redes e desenvolvimento local sustentável. *Revista de Administração Pública*, v. 37, n. 5, p. 1033-1054, 2003.

ARAÚJO, Tarcisio; MEDEIROS, Alzira; PONTES, Lucia. Desenvolvimento local sustentável e geração de renda. *op. cit*, p. 103-127, 1996.

ARRETCHE, Marta TS. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas. *Revista brasileira de ciências sociais*, v. 11, n. 31, p. 44-66, 1996.

ASSIS, Marcos Arcanjo de; ALVES, Flávia Cristina Cardoso. A metodologia de monitoramento o presencial do programa travessia como ferramenta estratégia de gestão. VI Congresso CONSAD de Gestão Pública. Brasília. 2013.

AZEVEDO, Darana Carvalho de; BURLANDY, Luciene. Política de combate à pobreza no Brasil, concepções e estratégias. *Revista Katálysis*, v. 13, n. 2, p. 201-209, 2010.

BARBOSA, Mirella Vasconcelos Ferreira. Implementação de políticas públicas com a perspectiva da ação intersetorial: uma análise comparada do Programa Travessia e do Programa Cultivar, Nutrir e Educar. 2014.

BASTOS, Susana Quinet de Andrade. Disritmia Espaço-Tempo: análise das estratégias de desenvolvimento adotadas em Juiz de Fora (MG), pós anos 70. 1º SEMINÁRIO DE HISTÓRIA ECONÔMICA E SOCIAL DA ZONA DA MATA MINEIRA, Juiz de Fora: Centro de Ensino Superior (CES), 2005.

BAVA, Silvio C. Tecnologia social e desenvolvimento local. Tecnologia social: uma estratégia para o desenvolvimento. Rio de Janeiro: FBB, p. 103-16, 2004.

BELLINGIERI, Júlio Cesar. Teorias do desenvolvimento regional e local: uma revisão bibliográfica. RDE-Revista de Desenvolvimento Econômico, v. 2, n. 37, 2017.

BOSCHI, Renato R. Capacidades Estatais para o Desenvolvimento em Perspectiva Comparada. Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento. Brasília, 2013.

BRONZO, Carla et al. Programas de proteção social e superação da pobreza: concepções e estratégias de intervenção. 2005.

BRONZO, Carla. Intersetorialidade como princípio e prática nas políticas públicas: reflexões a partir do tema do enfrentamento da pobreza. XX Concurso del CLAD: ¿Cómo enfrentar los desafíos de la transversalidad y de la intersectorialidad en la gestión pública, 2007.

BULCOURF, Pablo; CARDOZO, Nelson. ¿ Por qué comparar políticas públicas. Documentos Política Comparada, v. 3, p. 1-49, 2008.

BURGOS, Fernando; SANDIM, Tatiana. Caminhos para a redução de Desigualdades: o que nos dizem as experiências internacionais em outras cidades. Parlamento e Sociedade, p. 41, 2018.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL; Auxílio Financeiro Emergencial. Disponível em: <<https://auxilio.caixa.gov.br/#/inicio>>. Acesso em 31 de janeiro, 2021. 2021.

CARNEIRO, Ricardo; BRASIL, Flávia de Paula Duque. Descentralização e Financiamento dos municípios no Brasil contemporâneo. Revista de Administração FACES Journal, v. 9, n. 2, 2010.

CAVALCANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela Spanghero; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Do insulamento burocrático à governança democrática: as transformações institucionais e a burocracia no Brasil. 2018.

CERQUEIRA, Kleber Chagas. A economia política do desenvolvimentismo no Brasil: dependência da trajetória, mudança institucional e capacidades estatais. 2015.

COSTA, Guilherme Ottoni Teixeira. Vulnerabilidade à Pobreza dos Municípios Brasileiros entre 2000 e 2010: uma abordagem multidimensional. 2015.

DA COSTA LIMA, Raphael Jonathas. CAPITAL SOCIAL E DESENVOLVIMENTO REGIONAL: limites e possibilidades para a construção de novas institucionalidades. Revista Pós Ciências Sociais, v. 7, n. 13, 2010.

DALLABRIDA, Valdir Roque; BIRKNER, Walter Marcos Knaesel; COGO, Edson Luiz. Gestão territorial e desenvolvimento: avanços e desafios dos processos de descentralização político-administrativa no Brasil. Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, v. 17, n. 428, 2013.

DE MELLO, Diogo Lordello. Descentralização, papel dos governos locais no processo de desenvolvimento nacional e recursos financeiros necessários para que os governos locais possam cumprir seu papel. Revista de Administração Pública, v. 25, n. 4, p. 199-217, 1991.

DINIZ, Clélio Campolina. Celso Furtado e o desenvolvimento regional. Nova economia, v. 19, n. 2, p. 227-249, 2009.

DINIZ, Eli. Governabilidade, governance e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. Revista do Serviço Público, v. 47, n. 2, p. 05-22, 1996.

DOWBOR, Ladislau. A intervenção dos governos locais no processo de desenvolvimento. Desenvolvimento local, geração de emprego e renda. São Paulo: Polis, 1996.

DOWBOR, Ladislau et. al. Instituto Cidadania. Projeto Política Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Local. Setembro, 2006.

DRAIBE, Sônia Miriam. Metodologia de análise comparativa de programas sociais. 1991.

ESQUIVEL CONTRERAS, María José. Análisis sistemático del programa PRODESAL. 2007.

EVANS, Peter. O Estado como problema e solução. Lua Nova: revista de cultura e política, n. 28-29, p. 107-157, 1993.

- EVANS, Peter. 1995. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- EVANS, Peter. *State-society synergy: government and social capital in development*. Research Series, 1997.
- EVANS, Peter. *Autonomia e parceria: estados e transformação industrial*. UFrJ, 2004.
- FARAH, Marta Ferreira Santos. *Governo local, políticas públicas e novas formas de gestão pública no Brasil*. *Organizações & Sociedade*, v. 7, n. 17, p. 59-86, 2000.
- FARAH, Marta Ferreira Santos. *Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo*. *Revista de administração pública*, v. 35, n. 1, p. 119-144, 2001.
- FRANÇA, Cássio Luiz de; SILVA, Ivan Prado; VAZ, José Carlos. *Aspectos econômicos de experiências de desenvolvimento local*. 2002.
- FREY, Klaus et al. *Políticas públicas em perspectiva comparada: proposta de um framework para a análise de experiências locais*. *Revista do Serviço Público*, v. 68, n. 1, p. 9-36, 2017.
- FRIEDMANN, John et al. *Empowerment: The politics of alternative development*. Blackwell, 1992.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Índice Mineiro de Responsabilidade Social – IMRS*. 2020. Disponível em: <<http://imrs.fjp.mg.gov.br/>>. Acesso em: 07 de novembro, 2020.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Diagnóstico multidimensional da pobreza rural*. Belo Horizonte, maio, 2017.
- GARCIA, Renato. *Economias externas e vantagens competitivas dos produtores em sistemas locais de produção: as visões de Marshall, Krugman e Porter*. *Ensaio FEE*, v. 27, n. 2, 2006.
- GÓES, Flávia Temponi; MACHADO, Lucília Regina de Souza. *Políticas educativas, intersetorialidade e desenvolvimento local*. *Educação & Realidade*, v. 38, n. 2, p. 627-648, 2013.
- GOULART, Sueli. *Uma abordagem ao desenvolvimento local inspirada em Celso Furtado e Milton Santos*. *Cadernos Ebape. BR*, v. 4, n. 3, p. 01-15, 2006.
- GRAU, Nuria Cunill. *La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social*. In: X Congreso Internacional del CLAD, Santiago de Chile. 2005.

GUIMARÃES, Alexandre Queiroz. Planejamento, desenvolvimento territorial e as diretrizes para o desenvolvimento do Vale do Jequitinhonha. Revista Espinhaço UFVJM, p. 2-14, 2017.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Radar IDHM: evolução do IDHM e de seus índices componentes no período de 2012 a 2017. 2019.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. IVS – Atlas da Vulnerabilidade Social. Disponível em: <<http://ivs.ipea.gov.br/index.php/pt/>> Acesso em: 07 de novembro, 2020. 2020.

KERBAUY, Maria Teresa Miceli. Federalismo, descentralização e democracia. Estudos de Sociologia, v. 6, n. 10, 2001.

LOPES, Helger Marra; MACEDO, Paulo Brígido Rocha; MACHADO, Ana Flávia. Análise de pobreza com indicadores multidimensionais: uma aplicação para Brasil e Minas Gerais. Anais, p. 1-20, 2016.

MARTINS, Sérgio Ricardo Oliveira. Desenvolvimento local: questões conceituais e metodológicas. Interações (Campo Grande), 2002.

MILANI, Carlos R. S. Rede Pintadas: emancipação política e desenvolvimento local. In: Colloque international Paulo Freire: interrogeons nos pratiques (UNESCO), 2003, Paris, 2003.

MINAS GERAIS. DECRETO 44.705, de 15 de janeiro de 2008. Dispõe sobre o Programa Travessia. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=44705&comp=&ano=2008>. Acesso em: 07 de novembro, 2020. ALMG. 2008.

MINAS GERAIS. Secretaria de Planejamento do Estado de Minas Gerais. Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) 2011-2030. Gestão para a cidadania. Belo Horizonte. 2011a.

MINAS GERAIS. DECRETO 45767 DE 04/11/2011- TEXTO ORIGINAL; Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=DEC&num=45767&comp=&ano=2011&texto=original>. Acesso em: 07 de novembro, 2020. ALMG. 2011b.

MINAS GERAIS. DECRETO 45694, DE 12/08/2011. Altera e consolida a regulamentação que trata do Programa Travessia. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?num=45694&ano=2011&tipo=DEC>. Acesso em: 07 de novembro, 2020. ALMG. 2011c.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Plano Plurianual de Ação Governamental 2012 – 2015. Belo Horizonte, 2012.

MINAS GERAIS. DECRETO 46576 DE 06/08/2014 - TEXTO ATUALIZADO; Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=DEC&num=46576&comp=&ano=2014&texto=consolidado>. Acesso em: 07 de novembro, 2020. ALMG. 2014.

MINAS GERAIS. Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado - 2016 a 2027. Desenvolvimento Econômico e Social Sustentável de Minas Gerais - redução das desigualdades sociais e regionais. Volume 1. Belo Horizonte. 2015a.

MINAS GERAIS. DECRETO 46774, DE 09/06/2015; Institui os Fóruns Regionais de Governo e dá outras providências. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=46774&comp=&ano=2015>. Acesso em: 07 de novembro, 2020. ALMG. 2015b.

MINAS GERAIS. DECRETO COM NUMERAÇÃO ESPECIAL 339, DE 29/06/2016 DE 29/06/2016 (TEXTO ATUALIZADO); Cria Grupo Coordenador das ações de enfrentamento da pobreza no campo, no âmbito da Administração Pública Estadual; Disponível em: https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DNE&num=339&comp=&ano=2016&aba=js_textoAtualizado. Acesso em: 07 de novembro, 2020. ALMG. 2016a.

MINAS GERAIS. DECRETO 47067 DE 21/10/2016 - TEXTO ATUALIZADO; Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=DEC&num=47067&ano=2016>. Acesso em: 07 de novembro, 2020. ALMG. 2016b.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Plano Plurianual de Ação Governamental 2016 – 2019. Belo Horizonte, 2016c.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG); Relatórios Institucionais de Monitoramento (RIM) - Exercícios Anteriores - PPAG 2012_2015; Disponível em: <<http://www.planejamento.mg.gov.br/pagina/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-de-acao-governamental-ppag/plano-plurianual-de-acao>>. Acesso em: 07 de novembro, 2020. 2016d.

MINAS GERAIS. LEI 23203, DE 27/12/2018. Institui o Plano Estadual de Enfrentamento da Pobreza no Campo. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=23203&comp=&ano=2018>>. Acesso em: 07 de novembro, 2020. ALMG. 2018.

MINAS GERAIS. Secretaria de Planejamento do Estado de Minas Gerais. Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) 2019>2030. Belo Horizonte. 2019a.

MINAS GERAIS, LEI 23304 DE 30/05/2019 - TEXTO ORIGINAL; Estabelece a estrutura orgânica do Poder Executivo do Estado e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LEI&num=23304&comp=&ano=2019&texto=or%E2%80%A6>>. Acesso em: 07 de novembro, 2020. ALMG. 2019b.

MINAS GERAIS, DECRETO 47761 DE 20/11/2019 – TEXTO ORIGINAL; Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=DEC&num=47761&comp=&ano=2019&texto=original>>. Acesso em: 07 de novembro, 2020. ALMG. 2019c.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Plano Plurianual de Ação Governamental 2019 – 2022. Belo Horizonte, 2019d.

MINAS GERAIS, Constituição do Estado de Minas Gerais. Atualizada e acompanhada dos textos das Emendas à Constituição nos 1 a 103. 25ª edição. Belo Horizonte. Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. 2020.

MINISTÉRIO DA CIDADANIA; Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico); CECAD – Consulta, Seleção e Extração de Informações do CadÚnico. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), 2020 Disponível em: <<https://cecad.cidadania.gov.br/painel03.php#>>. Acesso em: 07 de novembro de 2020. 2020.

- MULS, Leonardo M. Desenvolvimento local, espaço e território: o conceito de capital social e a importância da formação de redes entre organismos e instituições locais. *Revista Economia*, Brasília, v. 9, n. 1, p. 1-21, 2008.
- PEÇANHA, Vinícius Rodrigues. *A evolução do pensamento sobre o Estado na visão de Peter Evans: uma abordagem teórica*. 2014.
- PEDROSO, Gustavo Lopes. *Pobreza Rural e Políticas Públicas: Uma análise sobre a Estratégia de Enfrentamento da Pobreza no Campo no estado de Minas Gerais*. Monografia. Fundação João Pinheiro. 2017.
- PUTNAM, Robert. *Comunidade e democracia*. Rio de Janeiro: FGV, 1996.
- ROCHA, Sonia. *Pobreza no Brasil: afinal, de que se trata?* FGV Editora, 2003.
- SANTOS, Fernando Burgos Pimentel dos. *A atuação dos governos locais na redução das desigualdades socioeconômicas*. Tese de Doutorado. Fundação Getúlio Vargas. 2013.
- SEGATTO, Catarina Ianni. *O papel dos governos estaduais nas políticas municipais de Educação: uma análise dos modelos de cooperação intergovernamental*. Tese de Doutorado. 2015.
- SEN, Amartya. The concept of development. *Handbook of development economics*, v. 1, p. 9-26, 1988.
- SEN, Amartya. *Social exclusion: Concept, application, and scrutiny*. 2000.
- SHIKI, Simone de Faria Narciso. *Estado, políticas públicas e desenvolvimento local: sustentabilidade do turismo no nordeste brasileiro*. 2007.
- SILVA, Michelle Vieira da. *O processo de implementação da estratégia de enfrentamento da pobreza no campo do Governo do Estado de Minas Gerais*. Monografia. Fundação João Pinheiro. 2017.
- SINGER, Paul. *Introdução à economia solidária*. Fundação Perseu Abramo, 2002.
- SOARES, Igor de Souza et al. *Novos arranjos de governança para a intersetorialidade na gestão social: a experiência do programa Travessia*. VI Congresso CONSAD de Gestão Pública. Brasília. 2013.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade. Salvador: AATR, v. 200, 2002.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. Cidadania e desenvolvimento local: casos brasileiros. In: IX congreso internacional del clad sobre la reforma del estado y de la administración pública, madrid, españa. p. 2-5. 2004.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. Cidadania e desenvolvimento local. Editora Unijuí, 2007.

VILPOUX, Olivier F.; OLIVEIRA, Eule José de. Instituições informais e governanças em arranjos produtivos locais. Revista de Economia Contemporânea, v. 14, n. 1, p. 85-111, 2010.

VAZ, Alexander Cambraia Nascimento. Capacidades estatais para o desenvolvimento: entre a burocratização e a política como elementos de ação do Estado. 2014.

9. ANEXOS

ANEXO I

Critérios de análise das informações dos programas

1- Dimensão escopo das intervenções

1.a. Diretrizes estratégicas de atuação do governo estadual

- O programa foi sugerido no plano de governo?
- O programa possui alguma referência no PMDI vigente à época?
- Na elaboração do PPAG ao fim do primeiro ano de governo, o programa foi incorporado com ações orçamentárias e disponibilidade orçamentária?
- O programa era acompanhado pela sistemática de monitoramento estratégico vigente à época de sua execução?
- Qual era a fonte de recursos principal para execução das ações?
- Como foi o processo de definição do escopo do programa?
- Foi definido público-alvo do programa ou se configurava atendimento a todo estado?
- Quais características aproximam ou assemelham o público-alvo definido como prioritárias?

1.b. Diretrizes técnicas de focalização das ações

- Foi realizado algum tipo de diagnóstico para a construção da intervenção?
- Quais foram os principais indicadores utilizados para a definição da estratégia de atuação?
- Quais foram as principais bases de dados e informações utilizadas para a definição da estratégia de atuação?
- Foram utilizadas apenas fontes quantitativas para definição do objeto da intervenção?
- Foram definidas regiões prioritárias de atuação do programa ou atendia todo o estado?
- Se foram definidas regiões, quais critérios de priorização foram utilizados?
- Quais características aproximam ou assemelham as regiões definidas como prioritárias?
- Se o público foi definido, quais critérios de priorização foram utilizados?
- A priorização regional foi definida em processo participativo?
- A priorização do público foi definida em processo participativo?

- Quais são as estratégias de aproximação da população?

2- Dimensão capacidades institucionais

2.a. Governança da atuação intersetorial

- Foi definido modelo de governança para gestão das ações?
- A governança considerava a intersetorialidade como relevante na gestão do programa?
- A intersetorialidade avançava para além do envolvimento das instituições estaduais e considerava outras esferas e o governo municipal?
- O processo de tomada de decisão estratégica era considerado na governança do programa?
- Quantas e quais eram as instituições envolvidas na execução do programa?
- As instituições envolvidas tinham responsabilidade pela execução das ações?
- Quais mecanismos de integração eram utilizados para organizar a participação das instituições?
- O programa foi instituído por meio de algum instrumento legal?
- As relações e parcerias entre as instituições e municípios eram estabelecidas por meio de algum instrumento jurídico?
- Algum outro mecanismo institucional foi utilizado para regular as relações existentes no âmbito do programa?

2.b. Envolvimento dos municípios e participação da sociedade civil

- Quais eram os mecanismos de adesão dos municípios ao programa?
- Em que medida as administrações municipais eram envolvidas nas decisões e na governança do programa?
- A coordenação entre estados e municípios era definida em alguma política social ou estratégia já em curso de execução que incorporava o escopo do programa (exemplo: Assistência Social)?
- Como era o envolvimento dos gestores das ações (estadual e municipal) junto ao público beneficiário?
- As ações eram executadas (ou tinham forte participação) por instituições da sociedade civil?

- Existiam mecanismos de participação do público beneficiário definidos?
- O escopo do programa recebeu contribuição do público beneficiário?
- Alguma intervenção do programa buscou potencializar ações sociais protagonizadas pelo público local já em curso?

3- Dimensão atuação finalística dos programas

3.a. Ações executadas e resultados promovidos

- Quais as principais temáticas definidas?
- Estas definições eram organizadas em qual formato? (eixos, ações específicas)
- Quais as principais ações realizadas no escopo do programa?
- Estas ações foram permeáveis à participação dos municípios e do público?
- O processo de articulação propiciou a integração de ações já executadas pelas instituições?
- Novas ações foram criadas no escopo do programa?
- Foram potencializadas ações em curso no nível local e com protagonismo dos atores locais?
- Foram instituídos mecanismos de acompanhamento da execução e mensuração dos resultados?
- Quais indicadores foram utilizados neste acompanhamento?
- O programa possuía metas definidas que puderam ser acompanhadas?
- Algum ajuste de rota foi conduzido em função deste acompanhamento?
- Foi possível apresentar avanços em relação ao contexto social do público atendido?
- Houve êxito nas estratégias de promoção do desenvolvimento local realizadas no escopo do programa?

3.b. Efetividade das ações e as estratégias de promoção do desenvolvimento local

- As ações do programa eram direcionadas para o enfrentamento da pobreza e das vulnerabilidades sociais?
- A promoção do desenvolvimento local era um dos objetivos do programa?

- As ações presentes no escopo do programa configuraram estratégias de promoção do desenvolvimento local?
- Foram potencializadas estratégias deste tipo no nível local?
- Nas avaliações do programa, percebe-se a redução dos níveis de pobreza?
- As entregas e ações do programa puderam apresentar a promoção do desenvolvimento local nos municípios beneficiários?
- O programa promovia espaços para induzir no poder público local a continuidade das ações?
- Qual era o discurso adotado na gestão e condução das intervenções nos municípios?

ANEXO II

Roteiro de entrevistas semiestruturadas para os gestores dos programas

1. Questionário prévio para captação da percepção dos gestores

DESENVOLVIMENTO LOCAL E VULNERABILIDADE SOCIAL: as intervenções em Minas Gerais na última década

Este formulário compõe o esforço da pesquisa da dissertação a ser apresentada ao Mestrado em Administração Pública da Fundação João Pinheiro. Trata-se da tentativa de comparar e analisar as políticas de enfrentamento às vulnerabilidades sociais nos últimos governos, na Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (Sedese). Para tanto, além do levantamento bibliográfico e das documentações internas pertinentes aos programas, o contato com os gestores responsáveis por meio deste questionário e de entrevista semiestruturada é relevante para o levantamento das informações. A análise está dividida em 3 dimensões e estas afirmações deverão ser avaliadas quanto ao grau de concordância. O objetivo é captar a percepção dos gestores e introduzir as questões abertas que serão realizadas a seguir na entrevista.

Quadro 3: Avaliação da percepção dos gestores entrevistados

Variáveis de análise	Discordo totalmente	Discordo	Não estou decidido	Concordo	Concordo totalmente
Os programas eram considerados prioridades do governo estadual e, por isso, conduziam esforços e recursos que os permitiam atuar de maneira efetiva					
Considero que os indicadores utilizados para definir as ações e escopo dos programas foram suficientes					
As regiões que foram priorizadas no escopo dos programas foram escolhidas de maneira pertinente					
Foram adequadas a priorização do público-alvo dos programas em relação as suas características e similaridades					
É necessário que a gestão estadual se posicione como protagonista nas intervenções que visem superar a pobreza e promover o desenvolvimento local					
Considero imprescindível que intervenções como estes programas busquem a atuação integrada e definam modelos de governança efetivos					

Considero que as instituições envolvidas nos programas foram as escolhas adequadas considerando as políticas públicas e a responsabilidade de cada uma delas					
Entendo que os mecanismos legais acionados na gestão dos programas foram efetivos e alteraram positivamente a execução					
Os programas foram capazes de envolver os municípios nas definições das ações e considero importante essa capacidade de coordenação com o nível local					
Considero que os programas conseguiram envolver o público beneficiário nas definições do programa e potencializaram iniciativas dos atores locais					
Os programas organizaram suas estratégias de atuação de maneira adequada, elencando as prioridades e eixos que permitiram a condução das temáticas principais de intervenção					
Considero que as ações e entregas identificadas para o público beneficiário estavam de acordo com as suas demandas e realidade local					
Entendo que os programas tinham como objetivo desenvolver estratégias de promoção do desenvolvimento local e conduziram suas ações neste sentido					
Acredito que as metas e resultados almejados pelos programas foram atingidos					
Considero que os efeitos das ações e entregas dos programas foram efetivos para a população e contribuíram para a redução das vulnerabilidades sociais e inclusão produtiva das pessoas					

Fonte: Elaboração própria.

Disponível em:

https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLScMv_0pfgh9x3d1r88t5fagYhmiFaoLr-cSNJUzfFnjLPdtyg/viewform

2. Perguntas da entrevista semiestruturada:

Dimensão escopo das intervenções

- Na sua opinião, como foi o processo de definição do escopo dos programas que participou? Acredita que existem similaridades e convergências entre eles?
- Você conhece os indicadores e informações utilizados no planejamento dos programas? Considera que estas definições permitiram os programas serem assertivos nas escolhas de ações e formas de atuação?
- Você considera que os programas levaram em consideração as demandas sociais existentes e buscou valorizar as potencialidades locais na sua atuação?

Dimensão capacidades institucionais

- Na sua opinião a gestão dos programas adotavam mecanismos de gestão que propiciavam a atuação intersetorial? Se sim, esta intersetorialidade ocorria para além das fronteiras da gestão estadual?
- No que diz respeito às relações entre estado e municípios, você considera que as formas de coordenação sofriam algum tipo de restrição? Quais eram as principais dificuldades dos municípios ao receber as ações estaduais?
- Como as equipes responsáveis pelos programas conduziam as relações com as representações da sociedade civil? Esta interseção ocorria nos níveis estadual e local também?
- Os processos de gestão e a execução das ações tinham por objetivo induzir as estratégias de desenvolvimento no município?

Dimensão da atuação finalística dos programas

- A promoção do desenvolvimento local era um dos objetivos dos programas? Você acredita que as ações do programa configuraram estratégias de promoção do desenvolvimento local?
- Comparativamente, como você avalia a priorização das ações de inclusão produtiva e geração de renda das pessoas na execução dos programas? Conheceu alguma iniciativa local relevante que poderia ou foi valorizada?
- Na sua opinião, quais são as principais convergências entre os programas? Por que a atuação da gestão estadual é persistente nestas questões? Você considera que houve alguma evolução nesta década?

ANEXO III

Municípios atendidos pelos programas

Quadro 4: Municípios contemplados pelas ações de cada programa

Travessia	Estratégia	Percursos Gerais
ABADIA DOS DOURADOS	ÁGUA BOA	ÁGUA BOA
ACAIACA	ÁGUAS FORMOSAS	ATALÉIA
AÇUCENA	ÁGUAS VERMELHAS	BERTÓPOLIS
ÁGUA BOA	AIMORÉS	CARAÍ
ÁGUAS FORMOSAS	ALMENARA	CATUJI
ÁGUAS VERMELHAS	ALPERCATA	CRISÓLITA
ALTO RIO DOCE	ALVARENGA	FREI GASPAR
ALVARENGA	ALVORADA DE MINAS	FRONTEIRA DOS VALES
ALVORADA DE MINAS	ANGELÂNDIA	ITAIPE
AMPARO DO SERRA	ARAÇUAÍ	LADAINHA
ANGELÂNDIA	ARICANDUVA	NOVO CRUZEIRO
ANTÔNIO DIAS	ATALÉIA	NOVO ORIENTE DE MINAS
ARACITABA	BANDEIRA	OURO VERDE DE MINAS
ARAÇUAÍ	BERILO	PADRE PARAÍSO
ARAPONGA	BERIZAL	SANTA HELENA DE MINAS
ARICANDUVA	BERTÓPOLIS	SETUBINHA
ARINOS	BOCAIÚVA	CACHOEIRA DE PAJEÚ
ATALÉIA	BONITO DE MINAS	CURRAL DE DENTRO
AUGUSTO DE LIMA	BOTUMIRIM	FRUTA DE LEITE
BANDEIRA	BRASÍLIA DE MINAS	JOSENÓPOLIS
BARRA LONGA	BURITIZEIRO	MONTEZUMA
BERILO	CACHOEIRA DE PAJEÚ	NINHEIRA
BERIZAL	CAMPANÁRIO	PADRE CARVALHO
BERTÓPOLIS	CAMPO AZUL	RUBELITA
BOM JESUS DO GALHO	CANTAGALO	SANTA CRUZ DE SALINAS
BONITO DE MINAS	CAPELINHA	ALVORADA DE MINAS
BOTUMIRIM	CAPITÃO ANDRADE	ANGELÂNDIA
BRASILÂNDIA DE MINAS	CAPITÃO ENÉAS	ARICANDUVA
BRAÚNAS	CARAÍ	COLUNA
BUENÓPOLIS	CARBONITA	FREI LAGONEGRO
BUGRE	CARLOS CHAGAS	MATERLÂNDIA
CABECEIRA GRANDE	CATUJI	PRESIDENTE KUBITSCHER
CACHOEIRA DE PAJEÚ	CATUTI	RIO VERMELHO
CACHOEIRA DOURADA	CENTRAL DE MINAS	SANTO ANTÔNIO DO ITAMBÉ
CAMACHO	CHAPADA DO NORTE	SERRA AZUL DE MINAS
CAMPANÁRIO	CLARO DOS POÇÕES	BONITO DE MINAS
CAMPO AZUL	COLUNA	CRISTÁLIA

CAMPO FLORIDO	COMERCINHO	IBIRACATU
CANAÃ	CÔNEGO MARINHO	JUVENÍLIA
CANDEIAS	CONSELHEIRO PENA	MIRAVÂNIA
CANTAGALO	CORAÇÃO DE JESUS	PAI PEDRO
CAPIM BRANCO	COROACI	PINTÓPOLIS
CAPITÃO ANDRADE	CORONEL MURTA	SANTO ANTÔNIO DO RETIRO
CAPITÃO ENÉAS	COUTO DE MAGALHÃES DE MINAS	SÃO JOÃO DA PONTE
CARAÍ	CRISÓLITA	SÃO JOÃO DAS MISSÕES
CARBONITA	CRISTÁLIA	VARZELÂNDIA
CARLOS CHAGAS	CUPARAQUE	VERDELÂNDIA
CARVALHOS	CURRAL DE DENTRO	BANDEIRA
CATAS ALTAS DA NORUEGA	DATAS	FELISBURGO
CATUJI	DIAMANTINA	JOÁIMA
CATUTI	DIVINO DAS LARANJEIRAS	MATA VERDE
CENTRAL DE MINAS	DIVINOLÂNDIA DE MINAS	MONTE FORMOSO
CENTRALINA	DIVISA ALEGRE	PALMÓPOLIS
CHAPADA DO NORTE	DIVISÓPOLIS	SANTO ANTÔNIO DO JACINTO
CHAPADA GAÚCHA	ENGENHEIRO CALDAS	CHAPADA DO NORTE
CIPOTÂNEA	ENGENHEIRO NAVARRO	COMERCINHO
CLARO DOS POÇÕES	ESPINOSA	PONTO DOS VOLANTES
COLUNA	FELÍCIO DOS SANTOS	CONGONHAS DO NORTE
COMERCINHO	FELISBURGO	ALVARENGA
CONCEIÇÃO DO MATO DENTRO	FERNANDES TOURINHO	NACIP RAYDAN
CÔNEGO MARINHO	FRANCISCO BADARÓ	NOVA BELÉM
CONFINS	FRANCISCO DUMONT	SÃO JOSÉ DA SAFIRA
CONGONHAS DO NORTE	FRANCISCO SÁ	SÃO JOSÉ DO JACURI
CONSOLAÇÃO	FRANCISCÓPOLIS	SÃO SEBASTIÃO DO MARANHÃO
CORONEL MURTA	FREI GASPAR	SENHORA DO PORTO
CÓRREGO NOVO	FREI INOCÊNCIO	MORRO DO PILAR
CRISÓLITA	FREI LAGONEGRO	ARAPONGA
CRISTÁLIA	FRONTEIRA DOS VALES	FERVEDOURO
CURRAL DE DENTRO	FRUTA DE LEITE	ORIZÂNIA
DELTA	GALILÉIA	PEDRA BONITA
DESTERRO DO MELO	GAMELEIRAS	SERICITA
DIOGO DE VASCONCELOS	GLAUCILÂNDIA	CIPOTÂNEA
DIONÍSIO	GOIABEIRA	IMBÉ DE MINAS
DIVINO	GONZAGA	
DIVISA ALEGRE	GOUVEIA	
DIVISÓPOLIS	GOVERNADOR VALADARES	
DOM JOAQUIM	GRÃO MOGOL	
DOM VIÇOSO	GUANHÃES	

DORES DE GUANHÃES	GUARACIAMA
DURANDÉ	IBIAÍ
ENGENHEIRO CALDAS	IBIRACATU
ENGENHEIRO NAVARRO	ICARAÍ DE MINAS
ESPINOSA	INDAIABIRA
ESTRELA DO SUL	ITABIRINHA
FELÍCIO DOS SANTOS	ITACAMBIRA
FELISBURGO	ITACARAMBI
FERNANDES TOURINHO	ITAIPÉ
FERVEDOURO	ITAMARANDIBA
FORMOSO	ITAMBACURI
FRANCISCO BADARÓ	ITANHOMI
FRANCISCO DUMONT	ITAOBIM
FRANCISCÓPOLIS	ITINGA
FREI GASPAR	ITUETA
FREI LAGONEGRO	JACINTO
FRONTEIRA DOS VALES	JAÍBA
FRUTA DE LEITE	JAMPRUCA
GALILÉIA	JANAÚBA
GAMELEIRAS	JANUÁRIA
GOIABEIRA	JAPONVAR
GONZAGA	JENIPAPO DE MINAS
GOVERNADOR VALADARES	JEQUITAÍ
GRÃO MOGOL	JEQUITINHONHA
GUARACIABA	JOÁIMA
GUARACIAMA	JOAQUIM FELÍCIO
GUARANÉSIA	JORDÂNIA
IBIAÍ	JOSÉ GONÇALVES DE MINAS
IBIRACATU	JOSÉ RAYDAN
IBITURUNA	JOSENÓPOLIS
ICARAÍ DE MINAS	JURAMENTO
IMBÉ DE MINAS	JUVENÍLIA
INDAIABIRA	LADAINHA
INIMUTABA	LAGOA DOS PATOS
IRAÍ DE MINAS	LASSANCE
ITABIRINHA DE MANTENA	LEME DO PRADO
ITACAMBIRA	LONTRA
ITACARAMBI	LUISLÂNDIA
ITAIPÉ	MACHACALIS
ITAMBÉ DO MATO DENTRO	MALACACHETA
ITAOBIM	MAMONAS
ITAVERAVA	MANGA
ITINGA	MANTENA
JACINTO	MARILAC

JAÍBA	MATA VERDE
JAMPRUCA	MATERLÂNDIA
JANAÚBA	MATHIAS LOBATO
JAPONVAR	MATIAS CARDOSO
JENIPAPO DE MINAS	MATO VERDE
JEQUERI	MEDINA
JEQUITIBÁ	MENDES PIMENTEL
JOAÍMA	MINAS NOVAS
JOANÉSIA	MIRABELA
JOAQUIM FELÍCIO	MIRAVÂNIA
JORDÂNIA	MONTALVÂNIA
JOSÉ GONÇALVES DE MINAS	MONTE AZUL
JOSÉ RAYDAN	MONTE FORMOSO
JOSENÓPOLIS	MONTES CLAROS
JUIZ DE FORA	MONTEZUMA
JURAMENTO	NACIP RAYDAN
JUVENÍLIA	NANUQUE
LADAINHA	NINHEIRA
LAGOA DOS PATOS	NOVA BELÉM
LAGOA FORMOSA	NOVA MÓDICA
LAGOA GRANDE	NOVA PORTEIRINHA
LAMIM	NOVO CRUZEIRO
LASSANCE	NOVO ORIENTE DE MINAS
LEME DO PRADO	NOVORIZONTE
LIMEIRA DO OESTE	OLHOS-D'ÁGUA
LONTRA	OURO VERDE DE MINAS
LUISLÂNDIA	PADRE CARVALHO
MACHACALIS	PADRE PARAÍSO
MALACACHETA	PAI PEDRO
MAMONAS	PALMÓPOLIS
MANGA	PATIS
MARILAC	PAULISTAS
MATA VERDE	PAVÃO
MATERLÂNDIA	PEÇANHA
MATEUS LEME	PEDRA AZUL
MATHIAS LOBATO	PEDRAS DE MARIA DA CRUZ
MATIAS CARDOSO	PESCADOR
MATIPÓ	PINTÓPOLIS
MATO VERDE	PIRAPORA
MATUTINA	PONTO CHIQUE
MENDES PIMENTEL	PONTO DOS VOLANTES
MESQUITA	PORTEIRINHA
MINAS NOVAS	POTÉ
MIRABELA	PRESIDENTE KUBITSCHK

MIRAVÂNIA	RESPLENDOR
MONJOLOS	RIACHO DOS MACHADOS
MONTALVÂNIA	RIO DO PRADO
MONTE AZUL	RIO PARDO DE MINAS
MONTE FORMOSO	RIO VERMELHO
MONTEZUMA	RUBELITA
MORRO DA GARÇA	RUBIM
MORRO DO PILAR	SABINÓPOLIS
NACIP RAYDAN	SALINAS
NATALÂNDIA	SALTO DA DIVISA
NAZARENO	SANTA CRUZ DE SALINAS
NINHEIRA	SANTA EFIGÊNIA DE MINAS
NOVA BELÉM	SANTA FÉ DE MINAS
NOVA MÓDICA	SANTA HELENA DE MINAS
NOVA PORTEIRINHA	SANTA MARIA DO SALTO
NOVO CRUZEIRO	SANTA MARIA DO SUAÇUÍ
NOVO ORIENTE DE MINAS	SANTA RITA DO ITUETO
NOVORIZONTE	SANTO ANTÔNIO DO ITAMBÉ
OLARIA	SANTO ANTÔNIO DO JACINTO
OLHOS-DAGUA	SANTO ANTÔNIO DO RETIRO
ORATÓRIOS	SÃO FÉLIX DE MINAS
ORIZÂNIA	SÃO FRANCISCO
OURO VERDE DE MINAS	SÃO GERALDO DA PIEDADE
PADRE CARVALHO	SÃO GERALDO DO BAIXIO
PADRE PARAÍSO	SÃO GONÇALO DO RIO PRETO
PAI PEDRO	SÃO JOÃO DA LAGOA
PALMÓPOLIS	SÃO JOÃO DA PONTE
PASSABÉM	SÃO JOÃO DAS MISSÕES
PASSOS	SÃO JOÃO DO MANTENINHA
PATIS	SÃO JOÃO DO PACUÍ
PAULISTAS	SÃO JOÃO DO PARAÍSO
PAVÃO	SÃO JOÃO EVANGELISTA
PEÇANHA	SÃO JOSÉ DA SAFIRA
PEDRA BONITA	SÃO JOSÉ DO DIVINO
PEDRA DO ANTA	SÃO JOSÉ DO JACURI
PEDRAS DE MARIA DA CRUZ	SÃO PEDRO DO SUAÇUÍ
PEDRO TEIXEIRA	SÃO ROMÃO
PERIQUITO	SÃO SEBASTIÃO DO MARANHÃO
PESCADOR	SARDOÁ
PIEDADE DE CARATINGA	SENADOR MODESTINO GONÇALVES
PIEDADE DE PONTE NOVA	SENHORA DO PORTO
PIEDADE DO RIO GRANDE	SERRA AZUL DE MINAS

PINGO-DAGUA	SERRA DOS AIMORÉS
PINTÓPOLIS	SERRANÓPOLIS DE MINAS
PIRACEMA	SERRO
PIRANGA	SETUBINHA
POCRANE	SOBRÁLIA
PONTO CHIQUE	TAIOBEIRAS
PONTO DOS VOLANTES	TARUMIRIM
PORTEIRINHA	TEÓFILO OTONI
PORTO FIRME	TUMIRITINGA
POTÉ	TURMALINA
PRESIDENTE JUSCELINO	UBAÍ
PRESIDENTE KUBITSCHEK	UMBURATIBA
PRESIDENTE OLEGÁRIO	URUCUIA
QUARTEL GERAL	VARGEM GRANDE DO RIO PARDO
RIACHO DOS MACHADOS	VÁRZEA DA PALMA
RIBEIRÃO DAS NEVES	VARZELÂNDIA
RIO DO PRADO	VERDELÂNDIA
RIO ESPERA	VEREDINHA
RIO PARANAÍBA	VIRGEM DA LAPA
RIO VERMELHO	VIRGINÓPOLIS
RUBELITA	VIRGOLÂNDIA
RUBIM	
SABARÁ	
SABINÓPOLIS	
SALTO DA DIVISA	
SANTA BÁRBARA DO TUGÚRIO	
SANTA CRUZ DE SALINAS	
SANTA CRUZ DO ESCALVADO	
SANTA EFIGÊNIA DE MINAS	
SANTA FÉ DE MINAS	
SANTA HELENA DE MINAS	
SANTA MARIA DO SALTO	
SANTA MARIA DO SUAÇUÍ	
SANTA RITA DE IBITIPOCA	
SANTA RITA DE MINAS	
SANTA RITA DO ITUETO	
SANTA ROSA DA SERRA	
SANTANA DE PIRAPAMA	
SANTANA DO GARAMBÉU	
SANTANA DO JACARÉ	
SANTANA DO MANHUAÇU	
SANTANA DO RIACHO	

SANTANA DOS MONTES
SANTO ANTÔNIO DO ITAMBÉ
SANTO ANTÔNIO DO JACINTO
SANTO ANTÔNIO DO RETIRO
SANTO HIPÓLITO
SÃO BENTO ABADE
SÃO FÉLIX DE MINAS
SÃO FRANCISCO DE PAULA
SÃO FRANCISCO DO GLÓRIA
SÃO GERALDO DA PIEDADE
SÃO GONÇALO DO RIO PRETO
SÃO JOÃO DA LAGOA
SÃO JOÃO DAS MISSOES
SÃO JOÃO DO MANTENINHA
SÃO JOÃO DO ORIENTE
SÃO JOÃO DO PACUÍ
SÃO JOÃO EVANGELISTA
SÃO JOSÉ DA SAFIRA
SÃO JOSÉ DO DIVINO
SÃO JOSÉ DO GOIABAL
SÃO JOSÉ DO JACURI
SÃO JOSÉ DO MANTIMENTO
SÃO PEDRO DO SUAÇUÍ
SÃO ROMÃO
SÃO SEBASTIÃO DA VARGEM ALEGRE
SÃO SEBASTIÃO DO ANTA
SÃO SEBASTIÃO DO MARANHÃO
SÃO THOMÉ DAS LETRAS
SARDOÁ
SEM-PEIXE
SENADOR MODESTINO GONÇALVES
SENHORA DE OLIVEIRA
SENHORA DO PORTO
SENHORA DOS REMÉDIOS
SERICITA
SERRA AZUL DE MINAS
SERRA DO SALITRE
SERRA DOS AIMORÉS
SERRANÓPOLIS DE MINAS
SERRANOS
SETUBINHA

SIMONÉSIA
SOBRÁLIA
TIROS
TUMIRITINGA
UBAÍ
UMBURATIBA
UNIÃO DE MINAS
URUANA DE MINAS
URUCUIA
VARGEM ALEGRE
VARGEM GRANDE DO RIO PARDO
VARZELÂNDIA
VERDELÂNDIA
VEREDINHA
VERMELHO NOVO
VIRGEM DA LAPA
VIRGÍNIA
VIRGOLÂNDIA

Fonte: Registros internos dos programas. Elaboração própria.

ANEXO IV

Ações da Estratégia Novos Encontros

Quadro 5: Ações e projetos da Estratégia Novos Encontros (2018)

Nº	Ações	Responsável	Eixo
1	Ampliar a Oferta de Educação Integral nas Escolas do Campo Estaduais	SEE	Acesso a Serviços
2	Formação Educação do Campo	SEE	Acesso a Serviços
3	Aquisição de ônibus para transporte escolar	SEE	Acesso a Serviços
4	Conclusão de obras (reforma/ampliação) em escolas estaduais do campo.	SEE	Acesso a Serviços
5	Estruturação de laboratórios escolares de informática	SEE	Acesso a Serviços
6	Doação de 34 novos veículos para uso do CRAS ou equipe volante	SEDESE	Acesso a Serviços
7	Realização da qualificação de 1.920 participantes, dentre gestores, trabalhadores e conselheiros municipais de assistência social	SEDESE	Acesso a Serviços
8	Entrega de títulos de propriedade de imóveis rurais	SEDA	Acesso a Terra
9	Entrega de 41,1 milhões de litros de leite pelo Programa Leite pela Vida	SEDINOR; IDENE	Inclusão Produtiva
10	Repasse anual de recursos do Programa Garantia Safra às famílias que tiverem perdas de mais de 50% da safra em decorrência de intempéries	SEDA	Inclusão Produtiva
11	Mobilização anual de municípios do semiárido mineiro para adesão ao Programa Garantia Safra	SEDA	Inclusão Produtiva
12	Atendimento a 9.000 famílias no âmbito do Brasil sem Miséria - famílias que receberam a primeira parcela do benefício	EMATER; SEDA	Inclusão Produtiva
13	Atendimento a 9.000 famílias no âmbito do Brasil sem Miséria - famílias que receberam a totalidade do benefício	EMATER; SEDA	Inclusão Produtiva
14	Atendimento de 4.000 famílias no Programa de Segurança Alimentar	SEDESE	Inclusão Produtiva
15	Fomento a 50 Empreendimentos Econômicos Solidários de Comunidades Tradicionais (Quilombolas, Ribeirinhos e Indígenas)	SEDESE	Inclusão Produtiva
16	Atendimento de 1.000 famílias para Fomento aos Empreendimentos Econômicos Solidários de Comunidades Tradicionais (Quilombolas, Ribeirinhos, Indígenas)	SEDESE	Inclusão Produtiva
17	Multiplicação dos campos de produção de mudas de palma forrageira	EPAMIG	Inclusão Produtiva
18	Formação de 160 técnicos em agropecuária e cooperativismo	EPAMIG	Inclusão Produtiva
19	Realização de Circuitos Alimentação	SEDA	Inclusão Produtiva

20	Sementes Presentes – Organização da gestão das compras da alimentação escolar	SEE; SEDESE; SEBRAE	Inclusão Produtiva
21	Quintais Produtivos: Projeto Escola Agroecológica	SEE	Acesso a Serviços
22	Distribuição de sementes a agricultores familiares - Sementes Presentes	EMATER; SEDINOR; SEDESE	Inclusão Produtiva
23	Monitoramento da qualidade dos alimentos	SES/Vigilância Sanitária	Inclusão Produtiva
24	Norma sanitária estadual específica para habilitação sanitária das atividades da agricultura familiar e dos microempreendedores individuais	SES/Vigilância Sanitária	Inclusão Produtiva
25	Educação Sanitária	SES/Vigilância Sanitária	Inclusão Produtiva
26	Projeto Água Vida	SSA SERVAS	Infraestrutura
27	Distribuição de Caixas D'água no âmbito do Plano de Urgência para Enfrentamento da Seca	SEDINOR; IDENE	Infraestrutura
28	Distribuição de 276.408 metros de tubo para equipagem de poços artesianos já perfurados no âmbito do Plano de Urgência para Enfrentamento da Seca	SEDINOR; IDENE	Infraestrutura
29	Perfuração de 664 poços tubulares no âmbito do Plano de Urgência para Enfrentamento da Seca	SEDINOR; IDENE	Infraestrutura
30	Energização de 1.364 Poços Artesianos	CEMIG; SEDINOR; IDENE	Infraestrutura
31	Atendimento às demandas do serviço de eletrificação rural na área do Programa Novos Encontros	CEMIG	Infraestrutura
32	Promoção do acesso à irrigação - Irriga Minas	SEAPA; EMATER	Infraestrutura
33	Programa Pró Mananciais	COPASA	Infraestrutura
34	Programa Chuá Socioambiental	COPASA	Infraestrutura
35	Implantação de Sistemas de Abastecimento de Água em comunidades tradicionais - Sementes Presentes	EMATER; SEDESE	Infraestrutura
36	Readequação ambiental de estradas vicinais	SEAPA	Infraestrutura
37	Implantação de terraços para conservação de solo e água	SEAPA	Infraestrutura
38	Implantação de bacias de captação de água de chuvas e enxurradas	SEAPA	Infraestrutura
39	Implantação de cercas para proteção de matas ciliares e de topo para recuperação de áreas degradadas	SEAPA	Infraestrutura
40	Implantação de cercas para proteção de nascentes na bacia do Rio São Francisco	SEAPA	Infraestrutura
41	Programa Água Doce - Elaboração de diagnósticos técnico-socio-ambientais em comunidades do semiárido mineiro	SECIR	Infraestrutura
42	Projeto Minas Indígena - Construção de 600 Unidades Habitacionais	COHAB	Infraestrutura
43	Implantação de Campos de Sementes Crioulas	EMATER/ FUCAM/ EPAMIG/ SEDESE	Inclusão Produtiva

Fonte: Registro interno do programa. Elaboração própria.

ANEXO V
Execução orçamentária dos programas

1- Programa Travessia

Tabela 6: Execução orçamentária dos projetos que compõem o programa Travessia (2012-2015)

Projeto	2012	2013	2014	2015	Total
Travessia Saúde	R\$ 999.304,60	R\$ 2.346.197,68	R\$ 4.081.378,88	R\$ 0,00	R\$ 7.426.881,16
Banco Travessia	R\$ 330.048,16	R\$ 1.089.921,82	R\$ 140.253,00	R\$ 5.511.995,00	R\$ 7.072.217,98
Porta a Porta	R\$ 1.281.686,33	R\$ 876.894,06	R\$ 0,00	R\$ 949.379,93	R\$ 3.107.960,32
Travessia Social	R\$ 26.759.886,53	R\$ 3.621.301,53	R\$ 5.221.228,53	R\$ 3.287.142,34	R\$ 38.889.558,93
Travessia Educação	R\$ 5.442.202,99	R\$ 7.168.172,09	R\$ 57.098,05	R\$ 0,00	R\$ 12.667.473,13
Travessia Renda	R\$ 4.978.318,50	R\$ 2.981.405,15	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 7.959.723,65
Total	R\$ 39.791.447,11	R\$ 18.083.892,33	R\$ 9.499.958,46	R\$ 9.748.517,27	R\$ 77.123.815,17

Fonte: Relatórios Anuais de Avaliação – Exercícios Anteriores – PPAG (2012-2015). Elaboração própria.

2- Estratégia Novos Encontros

Tabela 7: Execução orçamentária dos eixos que compõem a Estratégia Novos Encontros (2015-2018)

Eixos	2015	2016	2017	2018	Total
Acesso a Serviços	R\$ 9.690.432,60	R\$ 20.783.800,47	R\$ 53.045.460,05	R\$ 75.098.616,48	R\$ 158.618.309,60
Inclusão Produtiva	R\$ 3.734.130,75	R\$ 32.061.860,16	R\$ 14.711.329,14	R\$ 5.737.594,35	R\$ 56.244.914,40
Infraestrutura	R\$ 33.987.594,59	R\$ 72.029.988,45	R\$ 73.901.119,14	R\$ 70.597.688,54	R\$ 250.516.390,72
Total	R\$ 47.412.157,94	R\$ 124.875.649,09	R\$ 141.657.908,32	R\$ 151.433.899,37	R\$ 465.379.614,72

Fonte: Registros internos do programa, compilados do sistema de monitoramento estratégico utilizado à época (MG Planeja). Elaboração própria.

Quadro 6: Execução orçamentária das ações e projetos que compõem a Estratégia Novos Encontros (2015-2018)

Ação/Projeto	Eixo	Responsável	Execução 2015 a 2018
Ampliar a Oferta de Educação Integral nas Escolas do Campo Estaduais	Acesso a Serviços	SEE	R\$ 10.185.095,98
Aquisição de ônibus para transporte escolar	Acesso a Serviços	SEE	R\$ 118.814.000,00
Atendimento às demandas do serviço de eletrificação rural na área do Programa Novos Encontros	Infraestrutura	CEMIG	R\$ 234.353.726,58
Atendimento de 1.000 famílias para Fomento aos Empreendimentos Econômicos Solidários de Comunidades Tradicionais (Quilombolas, Ribeirinhos, Indígenas)	Inclusão Produtiva	SEDESE	R\$ 911.396,07
Atendimento de 4.000 famílias no Programa de Segurança Alimentar	Inclusão Produtiva	SEDESE	R\$ 4.051.733,65
Conclusão de obras (reforma/ampliação) em escolas estaduais do campo.	Acesso a Serviços	SEE	R\$ 20.795.141,84
Distribuição de 1.520.514 metros de tubo para equipagem de poços artesianos já perfurados no âmbito do Plano de Urgência para Enfrentamento da Seca	Infraestrutura	SEDINOR; IDENE	R\$ 4.216.990,43
Distribuição de Caixas D'água no âmbito do Plano de Urgência para Enfrentamento da Seca	Infraestrutura	SEDINOR; IDENE	R\$ 1.489.555,29
Doação de 34 novos veículos para uso do CRAS ou equipe volante	Acesso a Serviços	SEDESE	R\$ 1.000.000,00
Entrega de 41,1 milhões de litros de leite pelo Programa Leite pela Vida	Inclusão Produtiva	SEDINOR; IDENE	R\$ 33.898.713,73
Estruturação de laboratórios escolares de informática	Acesso a Serviços	SEE	R\$ 7.379.342,68
Implantação de bacias de captação de água de chuvas e enxurradas	Infraestrutura	SEAPA	R\$ 2.875.265,17
Implantação de cercas para proteção de matas ciliares e de topo para recuperação de áreas degradadas	Infraestrutura	SEAPA	R\$ 1.835.735,27

Implantação de cercas para proteção de nascentes na bacia do Rio São Francisco	Infraestrutura	SEAPA	R\$ 682.688,92
Implantação de terraços para conservação de solo e água	Infraestrutura	SEAPA	R\$ 609.975,65
Programa Água Doce - Elaboração de diagnósticos técnico-socio-ambientais em comunidades do semiárido mineiro	Infraestrutura	SECIR	R\$ 11.925,21
Projeto Água Vida	Infraestrutura	SEDESE	R\$ 2.459.000,00
Promoção do acesso à irrigação - Irriga Minas	Infraestrutura	SEAPA	R\$ 278.595,00
Readequação ambiental de estradas vicinais	Infraestrutura	SEAPA	R\$ 1.702.933,20
Realização da qualificação de 1.920 participantes, dentre gestores, trabalhadores e conselheiros municipais de assistência social	Acesso a Serviços	SEDESE	R\$ 444.729,10
Realização de Circuitos Alimentação	Inclusão Produtiva	SEDA	R\$ 75.866,20
Repasse anual de recursos do Programa Garantia Safra às famílias que tiverem perdas de mais de 50% da safra em decorrência de intempéries	Inclusão Produtiva	SEDA	R\$ 16.695.780,75
Sementes Presentes – Organização da gestão das compras da alimentação escolar	Inclusão Produtiva	SEE	R\$ 611.424,00
Total Geral			R\$ 465.379.614,72

Fonte: Registros internos do programa, compilados do sistema de monitoramento estratégico utilizado à época (MG Planeja). Elaboração própria.

3- Percursos Gerais

Tabela 8: Planejamento orçamentário dos projetos que compõem o Programa Percursos Gerais (2020-2022)

Projeto	2020	2021	2022	Recursos planejados
Trajetos Renda	R\$ 1.326.000,00	R\$ 3.320.500,00	R\$ 8.945.000,00	R\$ 13.591.500,00
Aproximação SUAS	R\$ 1.672.000	R\$ 3.239.500	R\$ 2.717.000	R\$ 7.628.500,00
Moradas Gerais	R\$ 60.000,00	R\$ 37.500,00	R\$ 66.220,00	R\$ 163.720,00
Total	R\$ 3.058.000,00	R\$ 6.597.500,00	R\$ 11.728.220,00	R\$ 21.383.720,00

Fonte: Registros internos do programa, compilados do *template* de planejamento utilizado pela gestão estratégica dos programas do estado. Elaboração própria.