



DEMOCRACIA E DIREITOS

DIMENSÕES DAS
POLÍTICAS PÚBLICAS
E SOCIAIS

ATUAÇÃO INTEGRADA E POLÍTICAS PÚBLICAS INTERSETORIAIS:

ESTUDO DE CASO DA ESTRATÉGIA DE ENFRENTAMENTO
DA POBREZA NO CAMPO EM MINAS GERAIS

Matheus Fernandes Nascimento, Secretária de Estado de
Trabalho e Desenvolvimento Social de Minas Gerais | SEDESE-MG

Wesley Matheus de Oliveira, Secretária de Estado de
Trabalho e Desenvolvimento Social de Minas Gerais | SEDESE-MG

RESUMO

A pesquisa objetiva a apresentação da experiência de política intersetorial em Minas Gerais. Trata-se da Estratégia de Enfrentamento da Pobreza no Campo, iniciativa que integra ações de 19 instituições vinculadas ao governo estadual, criada para que as ações que tem como público prioritário a população do campo em situação de vulnerabilidade possam se articular e produzir resultados efetivos. A concepção de pobreza adotada é uma lógica multidimensional de privações que este público está submetido e a articulação de diferentes políticas públicas para melhoria da qualidade de vida do cidadão do campo. A metodologia desenvolvida foi de estudo de caso, com análise documental dos arquivos essenciais produzidos e análise de observação participante em função da participação efetiva na execução da iniciativa. Os resultados trazem a percepção dos papéis diversos exercidos pelas instituições mais ou menos propensas à participação na iniciativa, entendendo-se ser um processo ainda em construção, que se apresenta assertivo no formato intersetorial e com elevado potencial de impacto social.

Palavras-chaves: Intersetorialidade, Políticas públicas, Atuação integrada.

ATUAÇÃO INTEGRADA E POLÍTICAS PÚBLICAS INTERSETORIAIS: ESTUDO DE CASO DA ESTRATÉGIA DE ENFRENTAMENTO DA POBREZA NO CAMPO EM MINAS GERAIS

NASCIMENTO, Matheus Fernandes

OLIVEIRA, Wesley Matheus de

INTRODUÇÃO

A Estratégia de Enfrentamento da Pobreza no Campo, iniciativa do governo do estado de Minas Gerais foi lançada no dia 29 de junho de 2016, sob a coordenação da Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social (Sedese), com o intuito de articular políticas públicas que tenham como público prioritário a população em situação de vulnerabilidade social nas áreas rurais do estado. Sendo assim, estipulou-se o recorte geográfico de atuação desta estratégia, considerando indicadores de vulnerabilidade social e concentração de população rural, de modo que a região prioritária de atendimento seriam os municípios do norte do estado, abrangendo ainda os vales do Jequitinhonha, Rio Doce e Mucuri.

A partir da solenidade de lançamento, foram realizadas reuniões mensais com as instituições do estado que de alguma maneira são afetas ao tema, sendo acompanhadas as ações que integram esta estratégia, bem como a elaboração de plano estadual capaz de tornar esta prioridade uma demanda legal e institucional. No início este grupo acompanhava 17 ações de governo e, ao longo das reuniões, foram incorporadas mais 13 ações que visam enfrentar de alguma forma a pobreza no campo. Determinaram-se eixos de atuação que aglutinam estas ações com o objetivo de torna-las mais efetivas e integradas. São eles, a saber: infraestrutura, acesso a serviços, acesso a terra e inclusão produtiva. A lógica de atuação da estratégia, que justifica seu formato intersetorial, se dá em função da observação do fenômeno da pobreza em seu caráter multidimensional, ou seja, várias são as necessidades que este público possui, sendo então responsabilidade do estado fazer chegar diversas políticas públicas, sejam elas serviços ou benefícios, de maneira integrada e eficiente, potencializando a atuação junto a este público.

Dessa forma, este estudo se compromete a analisar a Estratégia de Enfrentamento da Pobreza no Campo no que diz respeito a sua capacidade de atuação intersetorial, bem como o formato por ela trabalhado, a evolução das ações que a compõem, e os resultados obtidos até então. A intersetorialidade e a atuação integrada aparecem como o mote desta estratégia e, por consequência, são as temáticas abordadas na revisão teórica. Em seguida, apresenta-se a metodologia utilizada para a análise desta iniciativa. Os resultados são apresentados e discutidos a luz da bibliografia adotada e da observação empírica da execução da estratégia. Por fim, apresentam-se as considerações finais e indicações de novos caminhos de pesquisa que este trabalho se limitou, mas considera relevante em termos prospectivos.

1. Atuação integrada e intersectorialidade de políticas públicas

De acordo com Guimarães (2016), a partir dos anos 90, o formato de se fazer e pensar as políticas públicas sofre uma quebra de paradigma em função da pressão por resultados cada vez mais eficientes. No âmbito internacional, a crescente necessidade de instrumentos regulatórios ligados à economia em função da mobilidade de capital gerou a importância da coordenação, bem como do “problema de escala” intrínseco à tentativa de estabelecimento de democracia em contextos amplos (BEVIR, 2011 *apud* GUIMARÃES, 2016). Há que se citar ainda, a crise do Estado de Bem-Estar, durante a década de 80, com a decadência do dinamismo econômico dos países mais desenvolvidos, ocasionando o debate intenso sobre a reestruturação das relações Estado-Sociedade-Mercado.

No nível nacional, a pressão popular por melhores serviços e atuação mais efetiva do estado gerou a necessidade da mudança da gestão pública e busca pela máxima efetividade na atuação (BEVIR, 2011 *apud* GUIMARÃES, 2016). Esta necessidade de revisão da gestão pública ocasionou também a existência de novas ferramentas e concepções voltadas para o cidadão, para a participação e para a transparência, além da ampliação do protagonismo de atores sociais e políticos na agenda do setor público e na elaboração de políticas públicas (GUIMARÃES, 2016).

Neste contexto, surgem aspectos relacionados à governança e a capacidade do estado de tomar decisões eficientes e articuladas, buscando reduzir gastos desnecessários e sobreposição de políticas públicas. De acordo com CUNILL-GRAU (2016), o mais alto nível de colaboração é denominado integração, seja no que diz respeito a intensidade e complexidade das relações que possuem propósito compartilhado. Esta contribuição é importante para o estudo de caso deste trabalho em função do estágio de maturação da iniciativa, em que os níveis de intensidade de articulação e intersectorialidade vão configurar os avanços e limitações da estratégia.

Outro ponto importante no que tange as políticas públicas intersectoriais é a configuração orgânica para execução das políticas. Guimarães (2016), diz que a coordenação horizontal em instituições que já possuem sua estrutura definida é um grande desafio. Este é o caso da Estratégia de Enfrentamento da Pobreza no Campo que aglutina esforços de 19 instituições ligadas ao poder executivo estadual e acaba esbarrando nas relações hierárquicas formais e informais já estabelecidas nas instituições (ou entre elas), sendo um fator determinante para a tomada de decisão. Dessa forma, o nível básico de coordenação deverá ser aquele em que todos os atores estão cientes das atividades realizadas pelos demais e se esforçam para evitar a duplicação de esforços (GUIMARÃES, 2016).

No que diz respeito à forma de atuação adotada pelo estado, de acordo com Bronzo (2007), o entendimento da pobreza como fenômeno multidimensional faz com que seja necessária uma abordagem integral capaz de lidar com a complexidade do fenômeno e responder de maneira efetiva aos desafios impostos pela priorização do público específico. Sendo assim, a autora vai considerar a intersectorialidade como alternativa de integralidade como a estratégia necessária para que as políticas

sociais possam dar as respostas efetivas à sociedade.

“A intersetorialidade, no caso das políticas de enfrentamento da pobreza, ao espelhar uma visão multifacetada do problema, encontra correspondência, em outro nível de análise, com uma visão da pobreza como problema coletivo” (BRONZO, 2007, p. 10). Esta justificativa para abordagem intersetorial da pobreza, especificamente nas áreas rurais no caso estudado, fundamentou a lógica de atuação da estratégia e toda essa construção que será analisada por este trabalho. Encarar o fenômeno da pobreza desta forma compartilha responsabilidades e o torna como objeto de atuação coletiva, devendo ser enfrentada também coletivamente pelas políticas e atores institucionais (BRONZO, 2007).

Bronzo (2007) considera a intersetorialidade então como estratégia para organizar e gerir a complexidade observada para o enfrentamento do fenômeno da pobreza. A autora aborda a intersetorialidade e relação às transformações e inovações ocorridas no âmbito da gestão pública, assim como foi trabalhado acima, além da redefinição conceitual operativa da gestão pública em função deste novo cenário, de modo que neste momento a integralidade de transversalidade se torna a lógica de implementação das políticas públicas ao entender ser esse o formato mais adequado para lidar com a complexidade (GOMÁ, 2004 *apud* BRONZO, 2007).

Cunill Grau (2005 *apud* BRONZO, 2007) analisa a intersetorialidade sob os aspectos político e técnico. Politicamente, a autora defende que a busca pela solução integral implica pela integração de diversas políticas públicas. Tecnicamente, entende-se a intersetorialidade como forma que permite a atuação eficaz para resolver problemas sociais, envolvendo compartilhamento de recursos, complementação de lacunas e a ausência de sobreposição da atuação. Dessa forma, a atuação intersetorial garantiria a máxima efetividade no enfrentamento do fenômeno da pobreza. Este trabalho discutirá então a adoção da estratégia intersetorial, vinculada e embasada em definições conceituais, principalmente no que diz respeito aos desafios existentes na articulação e implementação de uma iniciativa neste formato.

Cisne (2013) identifica a necessidade da intersetorialidade em função da atuação da administração pública brasileira ser burocrática e setorializada, estruturando-se organizacionalmente dessa maneira e ocasionando em políticas públicas fragmentadas sem o compartilhamento da informação entre os diferentes setores de governo. O autor aponta que em contrapartida a necessidade de atuação integrada em função dos fenômenos multicausais, as estruturas de governo não permitem o diálogo e a troca de saberes, determinando a este fator a causa da ineficiência das políticas públicas.

De maneira mais operacional e menos teórica, Cisne (2013) aponta para a necessidade de que exista uma “coordenação intersetorial das políticas públicas”. Esta instância deveria ser instituída em nível suprasetorial, com a finalidade de promover a interação, monitoramento e avaliação dos programas e projetos. O diálogo e a troca de saberes deveriam ser promovidos por tais instâncias, visando a maior efetividade da atuação. Esta visão do autor é especialmente importante para a análise da Estratégia de

Enfrentamento da Pobreza no Campo em função do protagonismo de determinadas instituições que acabam por se destacarem como esta instância suprassetorial, mas que organicamente ainda se vincula a estrutura organizacional do governo.

Por fim, cabe ressaltar a temática da governança, que não constitui foco deste estudo, mas que em função da característica da intersetorialidade e atuação integrada, bem como o processo de tomada de decisão no contexto de uma política intersetorial, surge como um aspecto importante que deve ser abordado. De acordo com Knopp (2010), governança é importante para explicar o conjunto de mecanismos, processos, estruturas e instituições através dos quais interesses se articulam e percebem influência e poder.

A governança demarca as relações sociais e organizacionais neste contexto de intersetorialidade, propondo uma lógica de decisão mais participativa e dialógica. Segundo o autor, a governança transmite a ideia de “distribuição de poderes entre atores, transparência e controle (mútuo) sobre decisões e ações” (KNOPP, 2010, p.3).

2. Metodologia

A análise da Estratégia de Enfrentamento da Pobreza no Campo, iniciativa de atuação intersetorial do governo do estado de Minas Gerais, constitui o estudo de caso desta iniciativa, de acordo com a lógica metodológica definida a seguir. De acordo com Yin (2015), o estudo de caso é um método comumente utilizado nos estudos de ciências sociais. O estudo de caso investiga o fenômeno contemporâneo em seu contexto no mundo real.

Para este trabalho foram adotadas algumas técnicas capazes de aprofundar o conhecimento acerca do fenômeno estudado, bem como garantir a capacidade do estudo de avaliar a iniciativa com base em argumentos embasados e relevantes. Cabe dizer aqui uma limitação metodológica do trabalho em relação à temporalidade. A Estratégia analisada está em plena execução e possui apenas 01 (um) ano de existência. Em linhas gerais, resultados de médio e longo prazo não são obtidos pela pesquisa, que se limita a analisar a implementação desta iniciativa.

Foram utilizados 02 (dois) métodos principais de pesquisa, a saber:

1. **Análise documental:** a Estratégia produziu ao longo dos meses vários documentos oficiais, atas de reunião e monitoramento quantitativo das entregas das ações. Dentre os documentos se destaca o Plano Estadual de Enfrentamento da Pobreza no Campo, resultado efetivo do trabalho coletivo que se encontra em processo de encaminhamento para a Assembleia Legislativa do estado.
2. **Observação participante:** para operacionalizar a integração foi instituído o Grupo Coordenador das ações Estratégia. Este grupo é composto por representantes das 19 instituições que compõem a iniciativa e que possuem ações executadas para o público prioritário. A participação nas reuniões mensais deste grupo permitiu ampliar o conhecimento do pesquisador e garantir a análise adequada do processo.

Ademais, buscou-se focar nos aspectos organizacionais da implementação da iniciativa, ampliando a análise para as relações institucionais, sem considerar os aspectos relacionados a influência político-partidária. Os resultados são observados de acordo com as informações levantadas, a contraposição aos aspectos observados na revisão bibliográfica e as conclusões empíricas possíveis em função do envolvimento direto.

3. Resultados

Após a análise documental dos materiais oficiais produzidos pela Estratégia de Enfrentamento da Pobreza no Campo, como, por exemplo, atas de reuniões e o próprio documento do Plano Estadual de Enfrentamento da Pobreza no Campo¹, foi possível aferir a produção realizada por esta Estratégia, no que diz respeito à integração de políticas públicas voltadas para a população vulnerável da área rural do estado. Além disso, a participação efetiva *in loco* das reuniões periódicas do Grupo Coordenador das ações da Estratégia permitiu a observação do formato de tomada de decisão adotado, bem como o cenário de participação dos atores institucionais envolvidos e os avanços promovidos.

Primeiramente, conforme abordado na revisão da literatura, é possível perceber o alinhamento da escolha metodológica através da coordenação intersetorial de políticas públicas que tenham a população vulnerável do campo como foco de atuação. A escolha pela integração de ações já existentes se mostrou assertiva no momento em que se diagnostica que esta população é carente de diversos serviços públicos variados em função da forma com o que fenômeno da pobreza se apresenta. De forma prática, foi possível observar que as demandas locais da população apontam para necessidades em áreas distintas, como por exemplo, o acesso à água e necessidade de acesso à serviços básicos como saúde e educação de qualidade.

Considerando o trabalho intersetorial, foi possível observar os estágios de maturação e os níveis de intersetorialidade percorridos pela Estratégia. De imediato, a instituição de um grupo para coordenar as ações de forma suprassetorial se apresentou como uma instância adequada para promover a governança e a tomada de decisão no âmbito da articulação das políticas públicas. Isso fez com que ao longo das reuniões houvesse a maior ciência por parte das instituições das ações realizadas e atividades executadas, de modo que pontos de interseção e sobreposição foram identificados. Neste contexto, alguns pontos de correção foram observados, mas a decisão articulada ainda se mostra incipiente.

Esta observação além de indicar um fator importante para verificar a baixa intensidade de integração, materializa um ponto importante levantado pela bibliografia. No contexto de atuação integrada, o papel coordenativo em relação às estruturas orgânicas já existentes se fragiliza. É como se houvesse a

¹ Plano Estadual de Enfrentamento da Pobreza no Campo – Minas Gerais: documento não oficial produzido pelo Grupo Coordenador das ações de Enfrentamento da Pobreza no Campo, instituído pelo Decreto Estadual NEN°339, de 29 de junho de 2016. Até então, este Plano está em fase de encaminhamento à Assembleia Legislativa de Minas Gerais através de projeto de lei que instituirá esta prioridade.

resistência intrínseca da estrutura de poder já posta ao novo formato de atuação. Na prática, observou-se que as decisões tomadas pelo Grupo Coordenador, ainda que fundamentado e garantido pela participação das instituições se apresentavam frágeis ao nível estratégico do governo. As decisões aparecem muito mais como recomendações a serem referendadas e reféns do poder de decisão dos gestores máximos. Isso causa o desbalanceamento da governança que o grupo propõe como instância suprassetorial.

Fazendo um apanhado geral desta análise de governança e intensidade de intersetorialidade foi possível observar a fragilidade da estrutura de governança e o nível mais básico de intensidade da atuação intersetorial, apresentada muito mais como um formato de coordenação de esforços apenas. Ainda que as deliberações do Grupo Coordenador tenham feito a Estratégia ganhar força e prioridade no governo, há muito o que se evoluir, inclusive porque as discussões se furtam muito mais a aspectos conceituais do que a integração na prática, sendo o próprio planejamento orçamentário realizado sem observar esta prioridade dado ao público rural em situação de vulnerabilidade social.

Outro fator importante analisado diz respeito ao papel assumido pelas instituições, bem como a atuação individual de seus representantes. Obviamente, ainda que a participação no Grupo Coordenador seja paritária, algumas instituições se apresentam de forma mais efetiva, assumindo o protagonismo das atividades. De maneira geral, instituições que possuem políticas públicas estritamente voltadas para o público prioritário da Estratégia tendem a se mostrar mais receptivas à atuação integrada, muito em função da baixa institucionalidade das mesmas no contexto estadual. Exemplos neste caso as pastas que tratam de questões relacionadas ao desenvolvimento agrário e desenvolvimento da região de atuação da Estratégia. Em contrapartida, instituições que atuam com políticas universais como saúde e educação se mostram menos propensas a contribuir com a focalização do público, muito em função da institucionalidade da sua atuação. Além disso, surgem instituições que protagonizam a coordenação em função de deliberação do nível estratégico do estado, recebendo o empoderamento e o respaldo necessário para atuar de maneira efetiva e em articulação com os atores institucionais de forma bilateral para além da instância do Grupo Coordenador.

Em relação ao envolvimento dos representantes destas instituições, observou-se que as características pessoais influenciam fortemente na participação que suas respectivas instituições terão. Na prática, o trabalho intersetorial ou a forma de atuação integrada exige a postura de convencimento e persuasão dos atores que se apresentam no papel de coordenação. Neste caso, houve casos de êxito da Estratégia de Enfrentamento da Pobreza no Campo, visto que o processo de construção do Plano Estadual através de reuniões sucessivas de deliberação, oficinas para construção de concepções e objetivos, e até mesmo o trabalho de escrita e leitura do documento garantiu o alinhamento dos atores envolvidos, traduzindo uma concepção já pautada na atuação integrada. Existem casos em que estes autores replicam este envolvimento nas suas instituições e fazem com que a atuação intersetorial se amplie. Neste mesmo sentido, garantir o envolvimento também dos atores do nível local é importante. Por se tratar de uma

Estratégia do nível estadual, há que se expandir a atuação para os representantes regionais e municipais das políticas públicas. O processo de convencimento e persuasão, pautado na ideia de que atuar intersetorialmente gera melhores e mais efetivos resultados, mostrou-se necessário no nível local, talvez de maneira mais importante do que no nível local. A política pública se dá no nível local, os resultados que geram alterações na qualidade de vida da população devem ser observados também nas localidades.

Por fim, cabe trazer aqui a perspectiva do impacto trazido pelas políticas públicas. Por se apresentar como um formato de atuação ainda incipiente que se esforça para garantir a institucionalidade e a força no âmbito do próprio governo estadual, a Estratégia de Enfrentamento da Pobreza no Campo não apresenta resultados relevantes no que diz respeito a redução da pobreza desta população vulnerável, inclusive por ser difícil a mensuração do impacto de ações que já eram realizadas e hoje se esforçam para se integrar. Ou seja, as possibilidades e perspectivas futuras de resultado são ainda maiores do que o que se pode observar atualmente. De toda forma, o esforço é louvável e a busca pela efetividade do serviço público em um período de crise institucional no cenário político se mostra ainda mais pertinente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da experiência do governo do estado de Minas Gerais no Enfrentamento da Pobreza no Campo através de uma estratégia intersetorial que integra diversas políticas públicas se mostrou importante e capaz de apontar caminhos para a atuação do poder executivo, seja qual for o nível federativo, de maneira mais efetiva, ou seja, mais assertiva na promoção da qualidade de vida e eficiente no que diz respeito a utilização do recurso público.

Como apontado na análise, o avanço promovido é ainda tímido e incipiente, sendo o potencial de atuação imenso para exploração futura. O cenário político conturbado no país faz com que iniciativas desse tipo tenham expectativa elevada e, por consequência, aumentam sua responsabilidade. O aprendizado deve ser compartilhado e casos de sucesso desta integração devem ser repetidos em demais contextos. A alteração de paradigma realizada e o novo formato de se enxergar as necessidades do público mostram o compromisso que toda e qualquer política pública deve possuir.

Desta análise foram excluídas as influências político-partidárias que por ventura possam ter ocorrido sobre qualquer aspecto analisado, buscando a isonomia da avaliação da experiência abordada. Como limitações de pesquisa se mostram, principalmente, a questão temporal da instituição e início dos trabalhos da Estratégia e da incapacidade de se aferir resultados efetivos. Trata-se de resultados pouco materiais e influenciados por diversos aspectos que fogem do escopo de atuação e da capacidade de coordenação das políticas. É importante que as análises futuras destas experiências abordem estes aspectos e promovam discussões capazes de mostrar o sucesso da escolha da atuação intersetorial como forma de lidar com fenômenos multidimensionais.

Sobre a Estratégia de Enfrentamento da Pobreza no Campo de Minas Gerais se conclui que a coordenação deverá se manter no sentido de garantir que as políticas públicas se articulem para produzir melhores resultados. Esta iniciativa deverá ser capaz de mostrar a importância de se integrar ações, de modo que a observação de bons resultados perpetuará este formato através da observação da experiência exitosa. Recomenda-se ainda a ampliação da atuação regional, levando ao nível local a concepção desenvolvida no nível central. O envolvimento é a palavra chave para que o trabalho integrado seja exitoso e que as políticas públicas possam garantir a melhoria da qualidade de vida da população.

Referências

BRONZO, Carla. **Intersetorialidade como princípio e prática nas políticas públicas: reflexões a partir do tema do enfrentamento da pobreza.** XX Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública “¿Cómo enfrentar los desafíos de la transversalidad y de la intersectorialidad en la gestión pública, 2007.

CISNE, José Joaquim Neto. Intersetorialidade como um novo paradigma para a gestão pública focada em resultado: análise dos projetos de combate à pobreza no Ceará. pp. 01-17. XXXVI EnANANPAD. Rio de Janeiro, 22 a 26 de setembro de 2012.

DRAIBE, Sônia; HENRIQUE, Wilnês. Welfare State, crise e gestão da crise: um balanço da literatura internacional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 3, n. 6, p. 53-78, 1988.

GOVERNO, MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E. A INTERSETORIALIDADE COMO MODELO DE GESTÃO DAS POLÍTICAS DE COMBATE À POBREZA NO BRASIL.

CUNILL-GRAU. A intersectorialidade nas novas políticas sociais: uma abordagem analítico-conceitual. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, n. 26, 2016.

GRAU, Nuria Cunill. A rearticulação das relações Estado-sociedade: em busca de novos significados. **Revista do Serviço Público**, v. 47, n. 1, p. 113-140, 2015.

GUIMARÃES, DÉBORAH LÚCIA BOTELHO. GOVERNANÇA E INTERSETORIALIDADE NA POLÍTICA NACIONAL DE ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS.

KNOPP, Glauco; ALCOFORADO, Flávio. Governança social, intersectorialidade e territorialidade em políticas públicas: o caso da Oscip Centro Mineiro De Alianças Intersetoriais (Cemais). 2010.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso-: Planejamento e Métodos.** Bookman editora, 2015.