



VII Congresso **CONSAD**
de Gestão Pública

Centro de Convenções Ulysses Guimarães
Brasília/DF – 25, 26 e 27 de março de 2014

GT ELEVAÇÃO DE ESCOLARIDADE E GT ÁGUA: UMA ESTRATÉGIA INOVADORA DE GOVERNANÇA NO ÂMBITO DO PROGRAMA DE REDUÇÃO DA POBREZA DO GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

**CYNTHIA MARIA SANTOS ÁGUIDO
MARCOS ARCANJO DE ASSIS
RONALDO ARAÚJO PEDRON
RONAN RAMOS DE OLIVEIRA JÚNIOR**



**GT ELEVAÇÃO DE ESCOLARIDADE E GT ÁGUA:
UMA ESTRATÉGIA INOVADORA DE GOVERNANÇA NO ÂMBITO
DO PROGRAMA DE REDUÇÃO DA POBREZA DO GOVERNO
DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

Cynthia Maria Santos Águido
Marcos Arcanjo de Assis
Ronaldo Araújo Pedron
Ronan Ramos de Oliveira Júnior

RESUMO

O artigo descreve a experiência dos Grupos de Trabalho (GTs) de Elevação de Escolaridade e de Água, arranjos institucionais do Programa Travessia, do Governo de Minas, a partir de fundamentos teóricos de governança. Interessa-nos compartilhar as motivações para a criação dos GTs, os objetivos gerais e específicos de cada grupo, suas metodologias de funcionamento, os resultados alcançados e as potencialidades deste modelo de arranjo institucional baseado na intersectorialidade. Um paralelo entre os dois grupos é traçado com o intuito de indicar as peculiaridades inerentes a cada área temática, tanto no planejamento quanto na coordenação local das ações do Programa Travessia. Enfim, o texto evidencia que a atuação conjunta e concertada dos executores de políticas públicas é um meio para alcançar respostas mais efetivas ao fenômeno multidimensional da pobreza e que arranjos e estruturas de governança como os grupos de trabalho do Programa Travessia contribuem para a consolidação de práticas intersectoriais que visam respostas complexas às carências sociais.



INTRODUÇÃO

O presente artigo descreve como a complexidade da pobreza e a consideração deste fenômeno enquanto multidimensional e multifacetado impulsionam o Governo de Minas a inovar sua forma de lidar com as privações sociais que caracterizam a própria pobreza. Comumente os governos atuam de modo segmentado, inclusive para superar a pobreza. Não é o que se mostra aqui. Este texto evidencia como a adoção do conceito de pobreza multidimensional se desdobra em novos arranjos institucionais.

O compartilhamento de informações e a aproximação dos gestores têm o condão de evitar sobreposições e permitir a otimização de esforços. Ao partir desta premissa, mostraremos que os grupos de trabalho (GTs) funcionam como lócus estratégico de encontro, com vistas ao enfrentamento mais amplo da pobreza. O foco será dado a dois GTs que foram criados com o propósito de dar atenção especial à superação de duas importantes privações sociais: educação (anos de estudo) e padrão de vida (acesso à água potável e sanitário adequado).

Cumprе adiantar que os GTs são formados por gestores governamentais responsáveis pela execução destas políticas públicas. Ideia basilar a ser sublinhada de início é a de que o esforço empreendido por um grupo especializado em determinada temática tende a ser melhor do que a simples soma do resultado dos executores isoladamente, em vista do intercâmbio de informações. Feito este intróito, passa-se a descrever o que está por vir.

O primeiro capítulo refere-se à fundamentação teórica que sustenta os GTs enquanto arranjos institucionais. Será apresentada a conceituação de governança e seus atributos, como a intersetorialidade, além da descrição de como o conceito de governança ganha vida, em parte, por meio dos GTs. O leitor ainda encontrará uma breve contextualização do Programa Travessia e do Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), pano de fundo fundamental para o melhor entendimento destes GTs. É com base no IPM que se verifica o porquê da escolha dos temas educação e padrão de vida.



Na sequência tem-se a descrição de funcionamento do GT Elevação de Escolaridade e do GT Água, os objetivos gerais e específicos de cada grupo, as metodologias de funcionamento e os resultados alcançados. Por fim, são apresentadas as conclusões sobre a utilização de GTs enquanto instrumento de articulação e governança.

FUNDAMENTAÇÃO

Falar e escrever sobre grupos de trabalhos (GTs) não é novidade. Empresas, governos, escolas e associações utilizam esta forma de organização há longa data. Componente inovador a ser ressaltado consiste na função estratégica que um GT pode assumir na esfera governamental. Os governos estaduais, perspectiva deste artigo, são compostos de secretarias com culturas organizacionais distintas e a fragmentação entre elas é um intangível presente. Neste sentido, primeiro passo para alcançar a efetividade da governança pública consiste na aproximação e construção de confiança entre as secretarias.

Pode parecer pequeno ou algo menor, mas na prática governamental “colocar as burocracias para conversar” é um grande desafio. Os GTs nascem com esta função estratégica tendo em vista a fundamental necessidade de articulação entre secretarias para combater o fenômeno multicausal da pobreza.

Ao partir do conceito de governança pública que prevê a atuação coletiva e coordenada de vários atores governamentais - no planejamento, na execução, monitoramento e avaliação - tem-se nos GTs exatamente a abertura de influência recíproca nos planejamentos, execução, monitoramento e avaliação das políticas públicas envolvidas; minimizando assim, possíveis falhas decorrentes da atuação isolada, e maximizando a eficácia e a efetividade coletiva, além de complementar e otimizar competências e recursos.

Influenciado pela conceituação abrangente de governança e mais especificamente de um de seus atributos – a intersetorialidade¹ – os GTs têm

¹ A intersetorialidade pode ser descrita como a articulação de saberes e experiências no planejamento, realização e avaliação de ações, com o objetivo de alcançar resultados integrados em situações complexas, visando um efeito sinérgico no desenvolvimento social (Junqueira, 2000).



também o propósito de superar problemas tradicionais das políticas sociais, tais como: fragmentação e sobreposição de ações; duplicação de esforços; dispersão de recursos; disputas entre áreas e setores de serviço; distorções e disfunções na prestação de serviços.

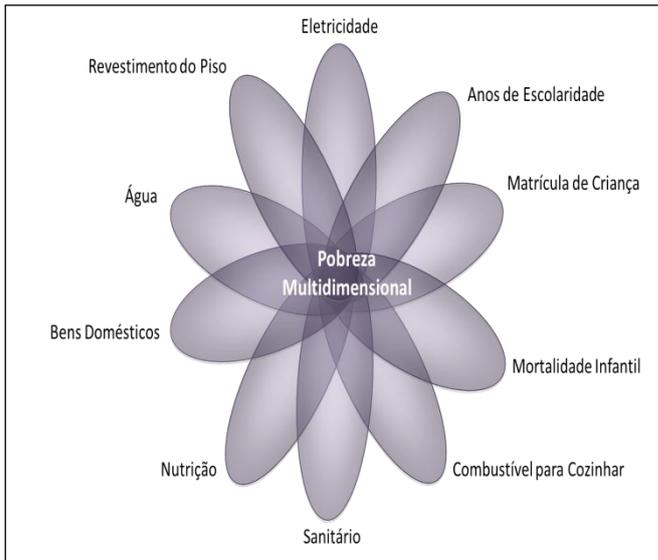
Ainda neste sentido, os grupos de trabalho nascem como plataforma de nivelamento das informações necessárias à intervenção, servindo para eliminar possíveis *gaps* e assimetrias informacionais, respeitando claro, a autonomia dos executores.

Os GTs estão inseridos no Programa Travessia, iniciativa do Governo de Minas que abrange uma série de projetos de promoção da travessia de uma situação de pobreza para o bem-estar e inclusão social. Este programa foca os municípios de menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do estado e tem como ponto de partida o projeto Porta a Porta que, em resumo, consiste na aplicação censitária do Índice de Pobreza Multidimensional (IPM). A utilização do IPM serve como orientador das políticas públicas de desenvolvimento social do estado nos municípios em questão. Por meio do IPM o governo do estado e as prefeituras passam a contar com um diagnóstico que identifica os domicílios pobres do município e aponta qual a intensidade desta pobreza.

É com base neste diagnóstico preciso que o Programa Travessia dispara, ou melhor, dá início às ações que visam combater a pobreza; e em decorrência da análise destes indicadores surgiu a necessidade de prestar atenção especial ao tema Educação; Acesso à Água Potável e Sanitário Adequado. A figura 1 demonstra as dimensões que compõem o IPM e, na sequência, a figura 2 ilustra a complexidade da articulação entre as secretarias de estado para superação do complexo fenômeno da pobreza.

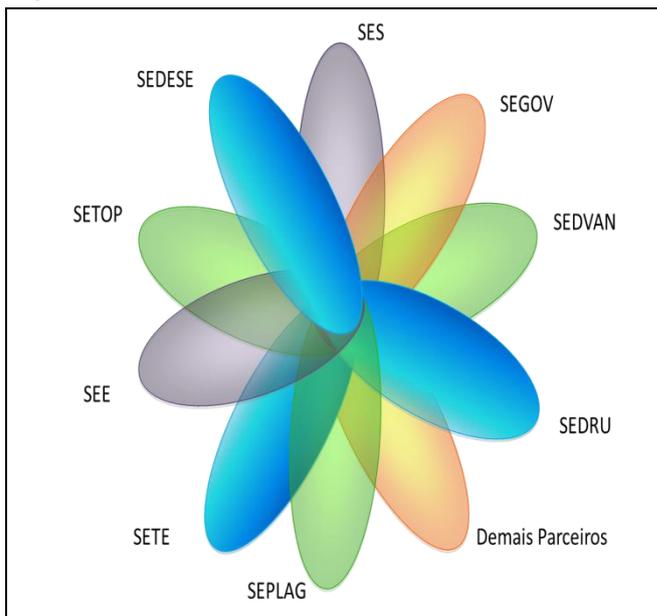


Figura 1: Dimensões analisadas pelo Porta a Porta (IPM)



Fonte: Programa Travessia. Elaboração própria

Figura 2: Secretarias de Estado envolvidas nos GTs do Programa Travessia



Fonte: Programa Travessia. Elaboração própria.

O Porta a Porta demonstra que as privações mais recorrentes referem-se aos indicadores “anos de estudos”, “água potável” e “sanitário adequado”, conforme gráfico 1 abaixo.



Gráfico1: Privações Sociais identificadas no Porta a Porta e sua ocorrência nos domicílios dos 130 municípios Travessia 2011-2012.



Fonte: Programa Travessia. Elaboração Projeto Porta a Porta.

Grupos de Trabalho do Programa Travessia (GTs)

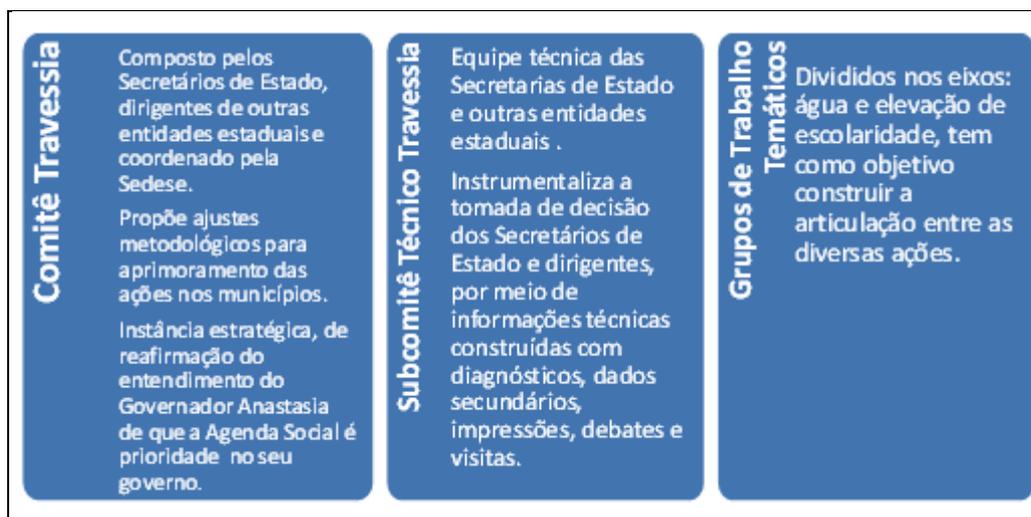
Os grupos de trabalho são mecanismos para a governança das ações relacionadas a acesso à água potável e a sanitário adequado e a elevação de escolaridade no âmbito do Programa Travessia e são compostos por membros do Subcomitê Técnico do Programa Travessia, representantes das áreas/ações afetas às temáticas dos GTs e têm como objetivo contribuir para a potencialização dos resultados do Programa Travessia no que se refere à redução das privações de acesso à água potável, sanitário adequado e anos de estudos.

A seguir, cada grupo de trabalho terá sua dinâmica pormenorizada. Cabe, no entanto, ressaltar que a criação dos GTs decorre da necessidade de aprofundamento das discussões feitas no Subcomitê Técnico do Programa Travessia. As questões técnicas, operacionais e específicas de educação e saneamento, por vezes, não eram integralmente contempladas no Subcomitê, que mantém o caráter técnico, porém não consegue aprofundar em certas questões e mantém a discussão em termos mais gerais nas três dimensões - educação, saúde, padrão de vida.

Abaixo, apresentamos, na figura 3, como a instância GT se insere no contexto do Programa Travessia.



Figura 3: Governança do Programa Travessia e contextualização de onde se inserem os GTs



Fonte: Programa Travessia. Elaboração própria.

Grupo de Trabalho Elevação de Escolaridade

Dentre as privações mapeadas no Projeto Porta a Porta, diagnóstico social utilizado como instrumento de planejamento do Programa Travessia, destaca-se a medida “anos de estudo”, a qual identifica domicílios onde há pessoas com 15 anos de idade ou mais que não completaram cinco anos de estudo.

Segundo Brasil (2011), o país ainda convive com o problema do desigual e baixo nível de escolaridade da população. A ele se interrelacionam outros desafios, como a persistência do analfabetismo, as insuficiências e desigualdades nas etapas da educação básica (infantil, fundamental e médio), na educação profissional e no ensino superior.

O baixo e desigual nível educacional da população brasileira é causa da persistente presença do analfabetismo entre a população do país. O grau de analfabetismo de uma população é definido pela taxa de pessoas com 15 anos ou mais que não sabem ler e escrever um bilhete simples. Apesar das taxas brasileiras estarem se reduzindo sistematicamente desde o início da década de 1990, o contingente de pessoas analfabetas ainda gira em torno de 14 milhões de pessoas. Em 1992, 17,2% da população era analfabeta, percentual que se reduz para 9,7% em 2009 (IPEA, 2010).



A persistência desse problema educacional, sobretudo entre a população de mais idade, revela as deficiências de acesso e cobertura do sistema escolar quando essas pessoas estavam em idade adequada para frequentarem a escola. Diante disso, investimentos públicos em programas de alfabetização e educação de jovens e adultos vêm sendo realizados nas últimas décadas.

O grupo de Trabalho Elevação de Escolaridade se insere nessa problemática. Seu objetivo é potencializar os resultados dos projetos estaduais com foco na elevação da escolaridade, por meio do planejamento e acompanhamento de ações de articulação entre os projetos e do estabelecimento de fluxos comunicacionais entre os gestores.

Composição do GT Elevação de Escolaridade

A ideia surgiu quando equipes envolvidas no acompanhamento do Programa Travessia perceberam que as ações de escolarização com objetivos comuns eram desenvolvidas, muitas vezes, nos mesmos municípios, mas chegavam de maneira fragmentada e sobreposta. Era necessário, portanto, gerir esses projetos de forma coordenada, de modo a otimizar seus resultados e estabelecer uma corresponsabilização pelo alcance de metas relativas à elevação da escolaridade da população.

O GT reúne projetos que ofertam cursos de escolarização para jovens e adultos em atraso escolar, ou seja, que interromperam sua trajetória educacional bem como projetos que fomentam a retomada desta trajetória. São eles:

- Professor da Família, executado pela Secretaria de Estado da Educação - SEE, tem o objetivo de reduzir a evasão escolar no ensino médio, aumentar o rendimento dos alunos e elevar a escolaridade dos pais. Os alunos do ensino médio recebem visitas domiciliares, ocasião na qual os familiares são também estimulados a dar continuidade aos estudos. O projeto mapeia a demanda dos pais por cursos de Educação de Jovens e Adultos e oferta turmas conforme a viabilidade de atendimento da demanda.



- Banco Travessia, desenvolvido pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social - Sedese, estimula o retorno, a inserção, a manutenção e a conclusão dos estudos, e a inserção no mundo do trabalho. Na medida em que as famílias acumulam ativos educacionais e profissionais, ou seja, voltam a estudar ou a trabalhar ou progredem no sistema escolar, recebem incentivo financeiro. Seu público é formado por famílias em que ao menos um de seus membros apresenta uma privação educacional.
- Com Licença, Vou à Luta, também desenvolvido pela Sedese, visa o desenvolvimento pessoal, educacional e profissional de mulheres com mais de 40 anos, desempregadas e de baixa escolaridade. São realizadas oficinas de formação para a cidadania, qualificação profissional e encaminhamento para cursos de elevação da escolaridade.
- Travessia Renda, projeto da Secretaria de Estado de Trabalho e Emprego - Sete, promove a inserção no mundo do trabalho por meio de cursos de educação profissional e de preparação para exames de certificação do ensino fundamental (Momento de Aprender). Jovens e adultos desempregados acima de 18 anos compõem seu público-alvo.
- Travessia Nota 10, projeto executado pela Secretaria de Estado para o Desenvolvimento dos Vales do Jequitinhonha, Mucuri e do Norte de Minas - Sedvan, promove cursos de alfabetização com metodologia própria. As turmas são formadas a partir da demanda e da realidade de cada município. Pessoas acima de 15 anos que não completaram os anos iniciais de ensino podem se inscrever no projeto.

Além dos gerentes de cada um dos projetos, também compõem e coordenam o GT Elevação da Escolaridade:

- Assessoria de Articulação, Parceria e Participação Social da Secretaria-Geral da Governadoria (AAPPS), que supervisiona o desenvolvimento do Programa Travessia e coordenada o Comitê, o Subcomitê Técnico e os Grupos de Trabalho. Responsável pela



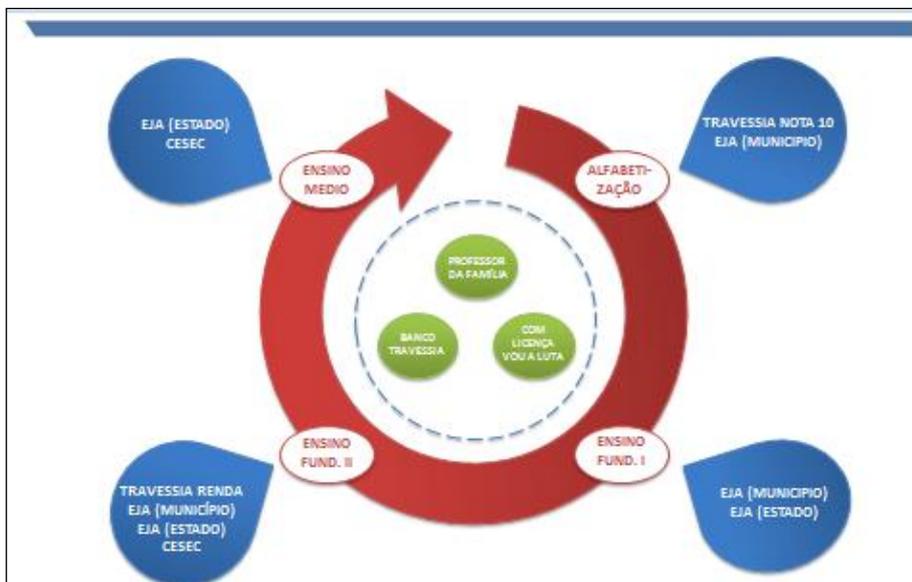
articulação das Secretarias envolvidas e pelas parcerias do Programa Travessia com a Universidade de Oxford e com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud).

- Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Seplag), responsável pelo monitoramento de determinadas ações e projetos do Programa Travessia, executadas pela Sedese.

Estratégia do GT Elevação de Escolaridade

Com o objetivo comum de elevar a escolaridade de jovens e adultos, cada projeto tem um recorte específico, no sentido de que se insere numa etapa determinada do percurso da educação básica. Esse percurso se inicia com a alfabetização, prossegue com os anos iniciais e finais do ensino fundamental e termina com o ensino médio, como demonstra a ilustração 4, que apresenta a estratégia para elevação da escolaridade em Minas.

Figura 4 - Estratégia de elevação de escolaridade do GT.



Fonte: GT Elevação de Escolaridade. Elaboração própria.



A figura apresenta as etapas da trajetória educacional atendidas ou fomentadas pelos cinco projetos: Alfabetização, Ensino Fundamental I, Ensino Fundamental II e Ensino Médio. A cada uma dessas etapas corresponde pelo menos um dos projetos do Governo do Estado integrantes do GT. Além disso, participam três projetos que não desenvolvem propriamente atividades educacionais, mas fomentam a elevação da escolaridade pela oferta de incentivos, identificação de demanda, mobilização ou encaminhamentos: Banco Travessia, Professor da Família e Com Licença, Vou à Luta.

Neste sentido, a estratégia do GT tem considerado cada etapa do ciclo da educação básica em um recorte determinado, com necessidades específicas a serem contempladas por projetos diferentes, mas que devem atuar coordenados, de modo a promover a escolarização em todos os níveis. Considera, ainda, que todos esses projetos têm um papel fundamental na estratégia do Governo de Minas de elevar a escolaridade e superar as privações em anos de estudo nos municípios atendidos pelo Programa Travessia.

Ações desenvolvidas

O Grupo de Trabalho Elevação da Escolaridade se reúne periodicamente em reuniões técnicas e oficinas formativas. Inicialmente, foram levantadas informações gerais sobre os projetos por meio de pesquisa em documentos institucionais (escopos de projetos, detalhamento de cronograma, material informativo das Secretarias). Em seguida, buscou-se aprofundar as informações e compreender melhor as fases e prazos de execução de cada projeto, bem como os pontos facilitadores e os gargalos. Para tanto, a coordenação do GT realizou encontros com cada gerente. As informações coletadas foram sistematizadas, apresentadas e validadas nas reuniões do GT.

Esses procedimentos tinham por objetivo gerar e aprofundar o conhecimento dos projetos, construir fluxos de informações, compatibilizar e compartilhar a relação de beneficiários e de público-alvo, além de produzir e distribuir material informativo sobre os projetos. Com base nesse trabalho, foi realizada uma oficina para construção de um planejamento integrado das ações de



2013, contemplando propostas de articulações possíveis nos níveis estadual (gerências dos projetos e do programa Travessia) e local (interlocutores municipais ou regionais e agentes executores). O planejamento integrado foi acompanhado bimestralmente nas reuniões técnicas do GT, quando as dificuldades de sua execução eram discutidas e soluções eram propostas. Abaixo, apresentamos, em síntese, as ações desenvolvidas pelo GT:

- Pesquisa documental dos projetos
- Identificação de fluxos e processos dos projetos
- Construção de fluxos de comunicação entre gestores
- Elaboração de planejamento integrado de ações de articulação
- Monitoramento bimestral do Planejamento Integrado
- Reuniões periódicas e oficinas de capacitação

Alguns Resultados

Logo nas primeiras reuniões do GT, avaliou-se como de fundamental importância a correspondência dos projetos do Governo do Estado com as diferentes etapas da trajetória educacional básica. Ao mesmo tempo, constatou-se uma lacuna na oferta dos anos iniciais do Ensino Fundamental, já que alguns municípios não conseguiam disponibilizar a Educação de Jovens e Adultos - EJA para essa etapa do ciclo. Identificado esse gargalo, o GT, juntamente com a Secretaria de Estado de Educação - SEE, atentou para a necessidade de construção de estratégias para apoiar os municípios na oferta de EJA para os anos iniciais do Ensino Fundamental. Diante de tal necessidade, a Secretaria de Estado de Educação - SEE se prontificou a ampliar o projeto Professor da Família para todos os 40 municípios onde há Banco Travessia e a disponibilizar a Educação de Jovens e Adultos em todos os níveis: anos iniciais e finais do ensino fundamental e ensino médio, conforme viabilidade de atendimento de demanda. Este foi um dos resultados mais significativos do trabalho do GT.

Outro avanço importante dos trabalhos do GT foi a construção para 2013 do planejamento integrado dos projetos que objetivam a elevação de escolaridade. Realizou-se uma concatenação no tempo das fases de cada projeto, de modo a possibilitar interfaces, articulações e encaminhamentos, e na perspectiva de ofertar



aos jovens e adultos mineiros a possibilidade de percorrerem o trajeto educacional em sua continuidade. Ainda para 2013, foram traçadas estratégias para o acompanhamento da execução do planejamento integrado pelo GT, quais sejam:

- a) Ferramenta de compartilhamento de arquivos e informações via web;
- b) Rotina de compartilhamento de informações por e-mail;
 - Matriz síntese do Planejamento Integrado por mês
 - Listagens de atendidos pelos projetos
 - Listagens das unidades de atendimento dos Projetos (Banco Travessia, turmas de EJA, Centro Estadual de Educação Continuada (CESECs), escolas do Professor da Família etc.)
 - Relação de interlocutores locais
 - Material institucional sobre os projetos
 - Atualização do painel de municípios atendidos
- c) Reuniões bimestrais para acompanhamento do executado, discussão de resultados, desafios e boas práticas da articulação.

Apresentamos na figura 5 abaixo as ações de articulação previstas no Planejamento Integrado, a título de ilustração:

Figura 5: Articulação entre Momento de Aprender (Travessia Renda) e Banco Travessia realizada em 13 municípios atendidos pelos dois projetos em 2013.

- Momento de Aprender divulga calendário de inscrição e aulas
- Banco Travessia elabora planilha, por município, com relação de acionistas com perfil para serem atendidos pelo Momento de Aprender
- Banco Travessia mobiliza possíveis beneficiários a se inscreverem no Momento de Aprender
- Gerentes e Agentes do Banco Travessia colaboram com interlocutores do Momento de Aprender no processo de divulgação e mobilização junto às famílias.
- Gerentes e Agentes do Banco Travessia colaboram com interlocutores do Momento de Aprender no trato com as Prefeituras, para disseminar informações e garantir o efetivo levantamento das demandas.
- Realização das inscrições do Momento de Aprender nas Agências do Banco Travessia:
 - Inclusão de acionistas do Banco Travessia no Momento de Aprender
 - Cadastramento de novas famílias no Banco Travessia (que foram atraídas pelas inscrições no Momento de Aprender)
- Gestores do Banco Travessia participam da capacitação do Momento de Aprender
- Agentes do Banco Travessia colaboram com interlocutores do Momento de Aprender na divulgação do início das aulas junto aos inscritos
- Após início das aulas e ao término, Momento de Aprender encaminha ao Banco Travessia relação dos alunos frequentes e concluintes.
- Banco Travessia realiza cruzamento de informações para acompanhar alunos frequentes e concluintes que são acionistas do Banco, para aquisição de travessias.

Fonte: GT Elevação de Escolaridade. Elaboração própria.



Podemos ainda apontar, como outros resultados do GT:

- Compreensão do objetivo finalístico de cada projeto e das possibilidades de integração intraestadual no gerenciamento das ações de elevação da escolaridade
- Maior corresponsabilização dos projetos com resultados convergentes
- Elaboração e monitoramento do planejamento integrado dos projetos que possuem ações de elevação da escolaridade
- Realização de capacitações integradas ou apoiadas pelo grupo
- Abertura de turmas de EJA nos municípios onde há Banco Travessia e Professor da Família, incluindo anos iniciais
- Oficina sobre Elevação da Escolaridade realizada no Seminário Travessia 2013 planejada por todos os projetos
- Institucionalização de processos de atualização de informações entre os projetos

Grupo de Trabalho Água

Histórico

O Grupo de Trabalho Água foi constituído no âmbito do Programa Travessia com o intuito de otimizar o esforço empreendido pelo governo do estado no enfrentamento de duas privações sociais elencadas no IPM, quais sejam: acesso à água potável² e sanitário adequado³.

A formação de uma instância que reúne executores de saneamento não consiste em uma tarefa fácil, mesmo que a coordenação de tal grupo esteja vinculada ao gabinete do chefe do executivo⁴. Tratar de água (um tema “líquido” de manuseio complexo) e de resíduos sólidos com os executores desta política em uma

² Considera-se acesso à água potável, no parâmetro do Porta a Porta, aquele que se dá por meio de água encanada no domicílio ou quando o domicílio tenha poço artesiano ou mina não contaminada ou que o acesso a alguma fonte de água potável esteja a menos de 30 minutos de distância do domicílio - por caminhada.

³ Sanitário adequado, no parâmetro do Porta a Porta, é aquele banheiro que possui pia, vaso, chuveiro e não é compartilhado com família de outro domicílio.

⁴ O GT Água foi idealizado e é coordenado pela Assessoria de Articulação, Parceria e Participação Social da Secretaria-Geral da Governadoria.



nova instância significa afirmar que estes profissionais terão novas tarefas para além do trabalho ordinário, requer disponibilidade e interesse institucional em compartilhar informações.

Em resumo, dá trabalho. É mais fácil continuar o árduo planejamento, implementação, monitoramento e avaliação das ações de saneamento sem compartilhar com o colega da outra secretaria, do que ter que se organizar e reservar tempo para preparar, participar de reuniões e seguir com os encaminhamentos advindos dos encontros.

Desafiando esta premissa, em 2011, a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana de MG (Sedru) realizou notável esforço de reunião dos atores governamentais com atuação em saneamento. Fruto desta iniciativa surgiu o “Relatório contendo o mapeamento dos atores, competências e dos programas e ações de cada órgão de governo com atuação na área de saneamento básico”. O relatório se tornou um marco para a compreensão das inúmeras e dispersas ações de saneamento realizadas no estado, porém o grupo não teve prosseguimento.

Tendo conhecimento deste cenário, a Assessoria de Articulação, Parceria e Participação Social da Secretaria-Geral da Governadoria, que vem acompanhando o Programa Travessia desde o seu início e responde pela coordenação dos Comitê e Subcomitê Técnico do Programa, propôs em 2013 a criação de um grupo de trabalho para, em certa medida, retomar a ideia original do grupo formado pela Sedru de avançar na coordenação entre os executores de saneamento. Porém, com uma menor ambição. Seria formado um grupo com executores de saneamento com atuação nos municípios do Programa Travessia e apenas dois indicadores seriam tratados - acesso à água potável e sanitário adequado. Este recorte (a escolha de dois indicadores) se embasou no Índice de Pobreza Multidimensional que, conforme gráfico 1 acima, apontou as duas dimensões como sendo de grande recorrência nos municípios Travessia.

Após a evidência de que os indicadores de acesso à água potável e sanitário adequado urgiam em receber atenção especial, teve início o GT Água. O nome traduz uma redução da temática “saneamento,” que em sua integralidade e complexidade contempla abastecimento de água potável; esgotamento sanitário;



limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas. Insta dizer que a limitação territorial, os 130 municípios Travessia àquela época, decorreu pela restrição de aplicação do IPM. Assim foi construído o foco do GT.

Componentes do GT Água

Criado em fevereiro de 2013, o grupo manteve encontros mensais contando com representantes de oito instituições:

- Assessoria de Articulação, Parceria e Participação Social da Secretaria-Geral da Governadoria (AAPPS): Supervisiona o desenvolvimento do Programa Travessia e coordenada o Comitê, o Subcomitê Técnico e os Grupos de Trabalho. Responsável pela articulação das Secretarias envolvidas e pelas parcerias do Programa Travessia com a Universidade de Oxford e com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud).
- Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (Sedese): Responsável pelo Programa Travessia. No âmbito do GT Água, o projeto *Travessia Social* tem destaque, pois implementa ações de acesso à água potável e módulos sanitários nos domicílios identificados com estas privações por meio do Porta a Porta.
- Empresa Mineira de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater-MG): Implementa redes domiciliares de abastecimento de água para agricultores carentes da região do semi-árido mineiro, a partir de poços já construídos; no âmbito do *Programa Minas Sem Fome*.
- Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (Sedru): Implementa ações de abastecimento de água, módulos sanitários e também de esgotamento sanitário e resíduos sólidos no âmbito do projeto Saneamento de Minas.
- Copasa e Copanor (Companhia de Saneamento do Estado e sua subsidiária): Concessionárias responsáveis pelos sistemas de água e esgoto.



- Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG): Realizou o monitoramento do Travessia Social, identificando gargalos na implementação e avaliação do projeto. Atua na co-coordenação dos GTs.
- Secretaria Extraordinária de Desenvolvimento dos Vales do Jequitinhonha, Mucuri e Rio Doce e do Norte de Minas (SEDVAN): Responsável no estado de Minas por parte da execução do programa Água para Todos. Executa ações de cisterna de placa para consumo humano e para a produção de alimentos, pequenas barragens, sistemas simplificados de abastecimento de água, barreiros e cisterna de polietileno.

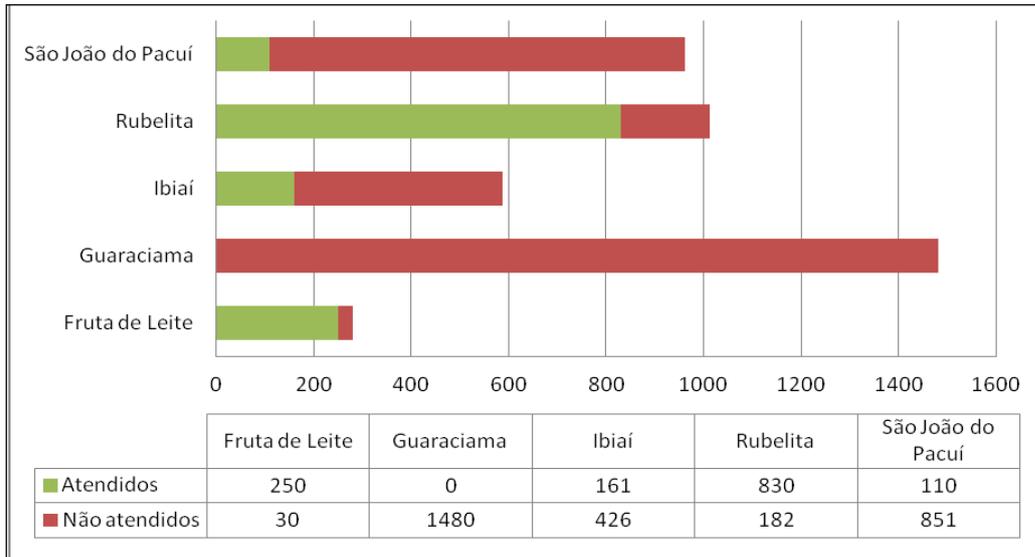
Estratégia

Por meio de reuniões mensais e troca de informação eletrônica, o GT foi consolidando um modo colaborativo e próprio de trabalho. Num primeiro momento os executores se apresentaram e seus projetos foram sendo explicados. Em paralelo a este movimento, o IPM, diagnóstico do Porta a Porta, foi sendo explorado por todo o grupo de modo a identificar, dentre os 130 municípios integrantes do Programa Travessia à época, onde existia uma maior concentração de privações em acesso à água potável e sanitário adequado. Os executores analisaram dados, fizeram cruzamento de informações, identificaram os municípios em piores e melhores situações.

Passo seguinte foi o estabelecimento de cinco municípios-piloto para facilitar o manuseio de informações e facilitar as formas de controle sobre as ações articuladas a serem implementadas. Logo na sequência foram levantadas todas as ações correspondentes às privações. Ou seja, consolidou-se um banco de dados das ações desenvolvidas pelas entidades participantes do GT e em quais localidades elas estavam presentes; sendo possível traçar o déficit - domicílios atendidos e domicílios não atendidos; restando claro o tamanho do desafio nestes cinco municípios-piloto (gráficos 2 e 3).

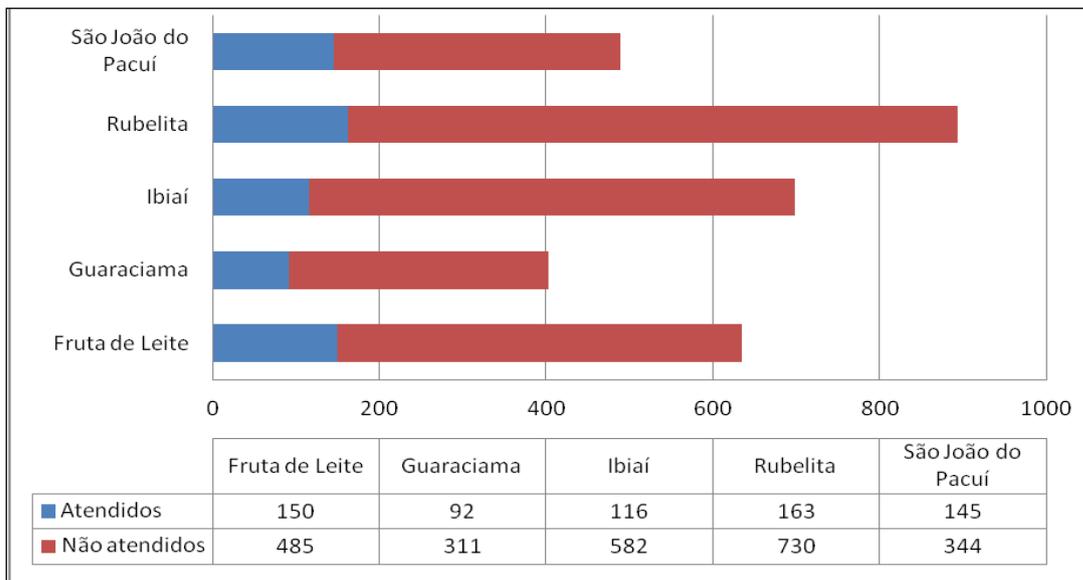


Gráfico 2 – Número de domicílios privados em água por município versus atendimento por ações de acesso à água, 2013.



Fonte: GT Água. Elaboração própria

Gráfico 3 – Número de domicílios privados em sanitário por município versus atendimento por ações de sanitário, 2013.



Fonte: GT Água. Elaboração própria

O grupo então consolidou um relatório contendo o diagnóstico das privações de acesso à água potável e sanitário adequado (Fonte Porta a Porta/IPM), as ações de saneamento incidentes por localidade e uma série de recomendações para a superação das privações que persistiam nos cinco municípios-piloto.



O propósito original deste relatório seria subsidiar decisões de reforço das ações existentes em saneamento nos cinco municípios. Entretanto, após inúmeras discussões, o GT optou por dar outro caráter ao documento. Ao invés de encaminhar para instâncias superiores de tomada de decisão, o grupo escolheu aprofundar sua missão e atuar mais próximo aos cinco municípios. Assim, o relatório de diagnóstico e recomendações passou a servir de documento-base aos próprios integrantes do GT para o alargamento da atuação do grupo, que deixaria o caráter apenas consultivo para se tornar também operacional.

Em vista da rediscussão do planejamento do GT, o grupo, de maneira criativa, desenhou e começou⁵ a trabalhar em três novas linhas de atuação, designadas como (i) passo a passo; (ii) oficina e (iii) fluxo macro.

- (i) O passo a passo consiste em um documento a ser entregue aos prefeitos, secretários de obras e responsáveis pelo saneamento municipal, um verdadeiro roteiro útil às prefeituras, pois descreve atividades a serem desenvolvidas pelo próprio município para reduzir as privações de água e sanitário. Tendo em vista que os governos vêm realizando ações, mas ainda existe déficit de água e sanitário nos municípios, o passo a passo é uma sugestão para o município avançar da forma possível. Por exemplo: buscando capacitações para seu pessoal e procurando novas fontes de financiamento. Importante ressaltar que a ideia do passo a passo surge, dentre outros motivos, da constatação de que inúmeros municípios experimentam restrições de repasse para saneamento, pois vigora a restrição do governo federal quanto ao município que não possui o plano municipal de saneamento básico.
- (ii) Um simples documento (passo a passo) a ser disponibilizado aos municípios não é suficiente para o efetivo engajamento no combate às privações sociais. Foi pensando nisto que o GT desenhou uma oficina, ocasião na qual o líder do município (prefeito) e os responsáveis pelo saneamento municipal se encontram com os

⁵ Iniciativas a serem implementadas após março de 2014.

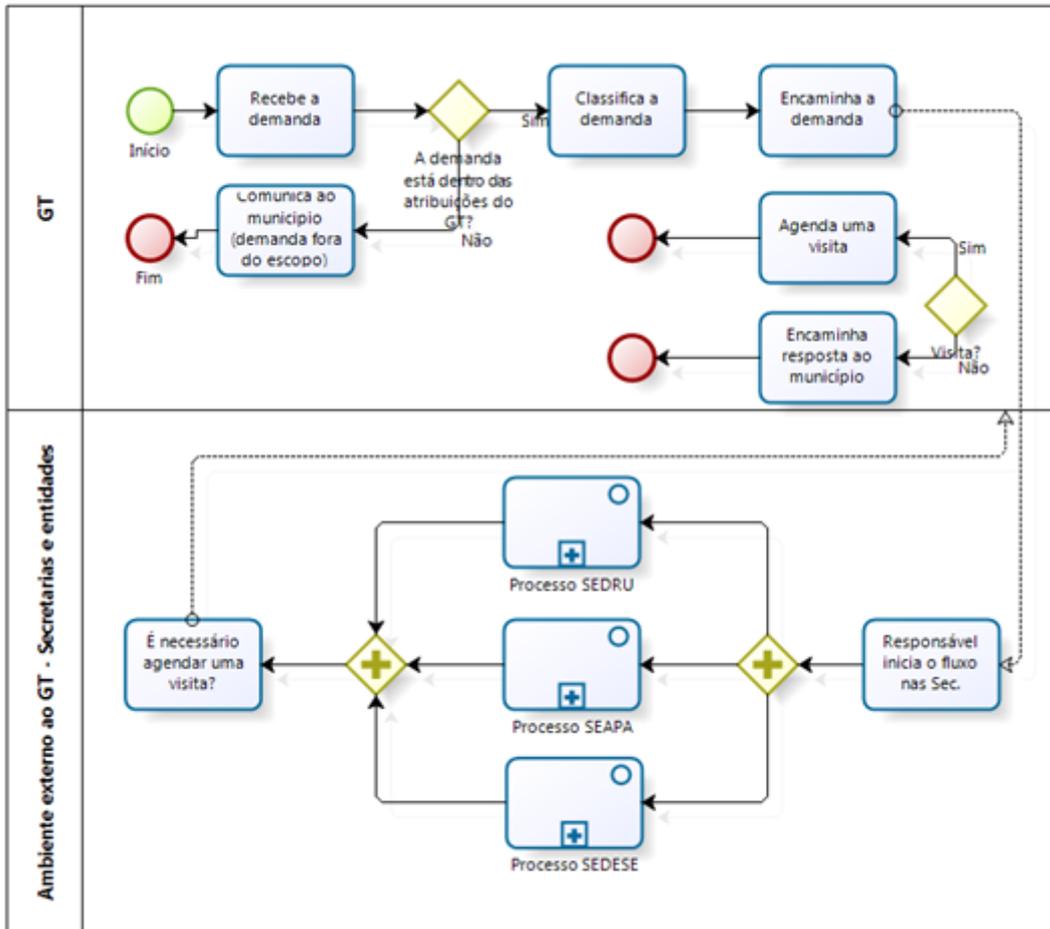


membros do GT Água para tirar dúvidas e serem apresentados ao passo a passo e sensibilizados sobre a questão. Sabe-se que o interesse da liderança é fundamental para a consecução de qualquer projeto. Portanto, a oficina tem o intuito de avaliar a viabilidade de acompanhamento posterior àquele município, a depender do interesse do prefeito, e a apresentar e trocar informações sobre as ações de saneamento realizadas, bem como desenvolver projetos e os possíveis próximos passos para superar a privação em água e sanitário. Uma segunda etapa da Oficina diz respeito ao acompanhamento remoto e presencial que o GT se propõe a realizar durante a implementação das sugestões do passo a passo pelas prefeituras - com a previsão de contato telefônico e uma visita presencial ao município. O que fundamenta esta ação é a necessidade do GT inovar e fazer junto, colocando sua vocação e competência a favor dos municípios no período de restrições orçamentárias e eleitorais.

- (iii) O subgrupo responsável por pensar os fluxos do GT e interação com os cinco municípios-piloto desenhou o esquema abaixo, auto-explicativo.



Figura 6 - Fluxo de interação entre o GT e os municípios e fluxo interno do GT



Fonte: GT Água. Elaboração própria.

Pode-se dizer que o GT Água iniciou seus trabalhos tendo como premissa o imperativo da governança pública e a articulação entre pastas/secretarias para superar as privações de água e sanitário, e limitava sua atuação à esfera central do governo do estado. Com a evolução dos trabalhos percebeu-se ser necessária a interlocução do GT com o município, que recebe de uma só vez e de modo esporso ações do governo federal e estadual e realiza ações de saneamento por conta própria. Deste modo, pode-se inferir que a próxima etapa exigirá uma maior articulação do GT com o governo federal, no sentido de deixar alinhada toda e qualquer ação de saneamento nos municípios. Avanço neste sentido passa necessariamente pela elaboração do plano municipal de saneamento básico; documento este de elaboração complexa e que demonstra a baixa capacidade técnica das prefeituras, que encontram dificuldades na sua elaboração.



Enfim, o GT Água pode ser encarado como um processo organizado e dinâmico, que tem seu início com um cenário x de privações em água e sanitário nos municípios e tem como objetivo chegar a um cenário y. O GT Água é uma estratégia de articulação neste processo de caminhada entre um cenário e outro, tendo o beneficiário das políticas públicas como objeto principal. Em síntese o percurso e avanços do grupo podem ser verificados no quadro abaixo.

Quadro 1 - Percurso do GT Água, por reunião

Reunião	Avanços
1ª	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Apresentação dos projetos desenvolvidos pelos órgãos e entidades participantes; ▪ Compartilhamento dos dados do Porta a Porta - endereço dos domicílios multidimensionalmente pobres de 130 municípios; ▪ Identificação dos domicílios privados em acesso à água potável e sanitário adequado.
2ª	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Apresentação dos projetos desenvolvidos pelos órgãos e entidades participantes; ▪ Mapeamento da atuação das entidades participantes - quais ações realizadas em quais municípios e localidades; ▪ Construção do planejamento do GT.
3ª	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Apresentação dos projetos desenvolvidos pelos órgãos e entidades participantes; ▪ Cruzamento de informações - domicílios privados ainda não atendidos x presença dos executores; ▪ Escolha de cinco municípios-piloto (critério: piores IPM, pior indicador água, pior indicador sanitário); ▪ Compartilhamento da informação dos municípios em situação de emergência em decorrência da estiagem.
4ª	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Apresentação dos projetos desenvolvidos pelos órgãos e entidades participantes; ▪ Levantamento do déficit de atendimento nos cinco municípios-piloto (gráficos 2 e 3); ▪ Estabelecimento do fluxo interno de comunicação do GT.
5ª	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Discussão de como cada entidade participante poderia contribuir com a redução das privações nos cinco municípios-piloto; ▪ Articulação do GT com a Emater, disponibilizando os “mapas de privação social” (diagnóstico do Porta a Porta que indica em qual região do município há mais privações) para os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS), instância responsável pela escolha das comunidades a serem beneficiadas com ações do programa Água para Todos; ▪ Articulação das entidades participantes com a Cemig (responsável pela energia elétrica), disponibilizando listagem de domicílios a serem beneficiados com ações de água e que necessitavam de energia. Por exemplo, necessário em uma comunidade rural para o funcionamento a bomba do sistema de abastecimento de água.
6ª	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Análise detalhada dos mapas de privação social e do déficit de atendimento nos cinco municípios-piloto para início da consolidação do diagnóstico e da lista de recomendações personalizadas com iniciativas para superação das privações.



7ª	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Exercício de proposições de iniciativas para superação das privações nos cinco municípios-piloto.
8ª, 9ª e 10ª	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Consolidação do diagnóstico acerca dos aspectos de acesso à água potável e sanitário adequado nos cinco municípios-piloto e das recomendações, apresentados em uma nota técnica.
11ª	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Formação de três subgrupos (passo a passo, oficina, fluxo macro).
12ª	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Validação do plano de ação dos três subgrupos.

Fonte: GT Água. Elaboração própria.

CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, conclui-se que os GTs, enquanto instrumento de governança, forjam a intersetorialidade e contribuem para a superação de problemas tradicionais das políticas, como:

- Fragmentação e sobreposição de ações

Ambos os GTs têm em suas dinâmicas, como primeiro passo, a aproximação dos executores da política (extrapolando a secretaria/pasta de referência) e a elaboração de um diagnóstico para atuação concertada, tornando comum o conhecimento das inúmeras execuções. Deste modo, cria-se espaço para diminuir e mesmo evitar a sobreposição e tem-se a integração e cooperação durante o planejamento, execução, monitoramento e avaliação.

- Duplicação de esforços e dispersão de recursos

Os recursos são limitados e ainda há privação a ser vencida. Por este motivo é imprescindível que não haja duplicação de esforços e dispersão de recursos desnecessariamente. O formato dos GTs em voga demonstra que, com base em um diagnóstico comum (IPM), é possível concentrar esforços, por exemplo, nas localidades de maior privação e evitar a duplicação de esforços, pois seus membros passam a compartilhar informações e o planejamento é feito necessariamente levando em consideração outras secretarias e as prioridades são construídas e definidas em conjunto.



Todo o trabalho desenvolvido no âmbito dos Grupos de Trabalho contribuiu significativamente com as ações do Governo do Estado voltadas à superação das privações em educação, água e sanitário nos municípios atendidos pelo Programa Travessia. Com o esforço de articulação e integração empreendido, percebeu-se uma melhora substantiva da coordenação das ações e corresponsabilização dos projetos pelos objetivos comuns perseguidos pelo Programa Travessia.

Em última análise, a coordenação das ações interestaduais de um Programa como o Travessia possibilita o desenho e execução de ações integradas e, deste modo, mais aderentes à complexidade das privações sociais dos beneficiários. Em consequência, o impacto sobre as condições de pobreza da população do estado (principal objetivo do Programa Travessia) pode ser mais significativo.

Aos GTs ainda restam grandes desafios como: estabelecer critérios compartilhados para vinculação orçamentária, exigindo e forçando cada secretaria a necessariamente levar em consideração outros planejamentos; delimitar as responsabilidades e funções entre as partes. Embora algumas metas dos GTs estejam vinculadas aos acordos de resultados das secretarias, a institucionalização dos GTs ainda precisa ser fortalecida, aos moldes do Comitê e Subcomitê que foram estabelecidos por decreto.

REFERÊNCIAS

BARBOSA, Mirella Vasconcelos Ferreira. *Implementação de Políticas Públicas: O “Programa Travessia” sob a ótica da intersetorialidade*. Monografia - Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, 2009.

BRASIL. *As desigualdades na escolarização no Brasil*: Relatório de observação nº 4. Brasília: Presidência da República, Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social - CDES, 2ª Edição, 2011. Disponível em: <http://www.cdes.gov.br/documento/2652180/relatorio-de-observacao-n-4-as-desigualdades-na-escolarizacao-no-brasil.html>. Acesso em: 18/02/2014



IPEA. *PNAD, 2009 - Primeiras análises: situação da educação brasileira: avanços e problemas*. Brasília, 2010. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/101118_comunicadoipea66.pdf. Acesso: 18/02/2014.

JUNQUEIRA, Luciano Antônio Prates. Intersetorialidade, transetorialidade e redes sociais na saúde. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro: FGV, v. 34, no. 6, pp. 35-45, nov/dez, 2000.

KNOPP, Glauco; ALCOFORADO, Flávio. *Governança Social, Intersetorialidade e Territorialidade em Políticas Públicas: o caso da oscip Centro Mineiro de Alianças Intersetoriais (CeMAIS)*. Artigo apresentado no III Congresso Consad de Gestão Pública.

TROSA, Sylvie. *Gestão pública por resultados: quando o Estado se compromete*. Rio de Janeiro: Revan; Brasília, DF: ENAP, 2001.

ZANINI, Marco Tulio. *Confiança: o principal ativo intangível de uma empresa - pessoas, motivação e construção de valor* - Rio de Janeiro: Elsevier, 2007 - 5ª reimpressão.



AUTORIA

Cynthia Maria Santos Águido – Assessora de Articulação, Parceria e Participação Social da Governadoria do Estado de Minas Gerais.

Endereço eletrônico: cynthia.aguido@governo.mg.gov.br

Marcos Arcanjo de Assis – Assessor Estratégico na Subsecretaria de Gestão da Estratégia Governamental da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Estado de Minas Gerais.

Endereço eletrônico: marcos.assis@planejamento.mg.gov.br

Ronaldo Araújo Pedron – Assessor-chefe de Articulação, Parceria e Participação Social da Governadoria do Estado de Minas Gerais.

Endereço eletrônico: ronaldo.pedron@governo.mg.gov.br

Ronan Ramos de Oliveira Júnior – Assessor de Articulação, Parceria e Participação Social da Governadoria do Estado de Minas Gerais.

Endereço eletrônico: ronan.junior@governo.mg.gov.br

