

Octubre 2018 - ISSN: 1696-8352

## **POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO: análise de programas sociais de um estado brasileiro**

## **POLÍTICAS PÚBLICAS Y DESARROLLO: análisis de programas sociales de un estado brasileño**

## **PUBLIC POLICY AND DEVELOPMENT: analysis of social programs of a Brazilian state**

Me. Izael Oliveira Santos<sup>1</sup>  
Dra. Maria Aparecida Soares Lopes<sup>2</sup>  
Dr. Carlos Renato Theóphilo<sup>3</sup>

Para citar este artículo puede utilizar el siguiente formato:

Izael Oliveira Santos, Maria Aparecida Soares Lopes y Carlos Renato Theóphilo (2018): "Políticas públicas e desenvolvimento: análise de programas sociais de um estado brasileiro", Revista Observatorio de la Economía Latinoamericana, (octubre 2018). En línea:

<https://www.eumed.net/rev/oel/2018/10/politicas-publicas-desenvolvimento.html>

### **RESUMO**

Este estudo objetivou avaliar e analisar os programas: Combate à Pobreza Rural (PCPR), Cidadão Nota 10 (PCN10) e Leite Pela Vida (PLPV), coordenados pelo IDENE, e vinculados às políticas sociais voltadas para a redução da pobreza rural, da taxa de analfabetismo e da desnutrição infantil, bem como para o desenvolvimento econômico no Estado de Minas Gerais. Como fonte de dados utilizou-se o planejamento do orçamento público do Estado de Minas Gerais, e os relatórios de avaliação e monitoramento da sua execução, das regiões de planejamento Norte de Minas e Jequitinhonha/Mucuri, e indicadores da Fundação João Pinheiro e DATASUS. Foram analisados os aspectos físicos e financeiros, a vinculação dos programas aos objetivos e ações estratégicas do orçamento- programa estadual, e seus possíveis impactos na realidade socio-econômica. Verificou-se que não há a manutenção da eficácia e eficiência de cada programa no período analisado. Observou-se que a falta de acompanhamento concreto dos programas, percebido pela ausência de indicadores e dados desagregados de cada um, compromete a *accountability* dos mesmos perante os cidadãos e sociedade brasileira.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas; Desenvolvimento; Eficiência; Programas Sociais.

**Códigos JEL:** H11; H53; I38; O10

<sup>1</sup> Professor do Departamento de Ciências Contábeis da Universidade Estadual de Montes Claros (Brasil). Mestre em Ciências Contábeis pelo PPGCC/UFU. E-mail: [izael.santos@unimontes.br](mailto:izael.santos@unimontes.br).

<sup>2</sup> Professora do Departamento de Ciências Contábeis da Universidade Estadual de Montes Claros (Brasil). Mestre e Doutora em Contabilidade e Controladoria pela FEA/USP.

<sup>3</sup> Professor do Departamento de Ciências Contábeis da Universidade Estadual de Montes Claros (Brasil). Mestre e Doutor em Contabilidade e Controladoria pela FEA/USP.

## RESUMEN

Este estudio objetivó evaluar y analizar los programas: Combate a la Pobreza Rural (PCPR), Ciudadano Nota 10 (PCN10) y Leche por la Vida (PLPV), coordinados por el IDENE y vinculados a las políticas sociales orientadas a la reducción de la pobreza rural, de la tasa de analfabetismo y de la desnutrición infantil, así como al desarrollo económico en el Estado de Minas Gerais. Como fuente de datos, se utilizó la planificación presupuestaria pública del Estado de Minas Gerais, además de los informes de evaluación y monitoreo de su ejecución, de las regiones de planificación Norte Minas y Jequitinhonha / Mucuri e indicadores de la Fundación João Pinheiro y del DATASUS. Se analizaron los aspectos físicos y financieros, la vinculación de los programas a los objetivos y acciones estratégicas del presupuesto-programa estadual, y sus posibles impactos en la realidad socioeconómica. Se verificó que no se mantuvo la eficacia y eficiencia de cada programa durante el período analizado. Se observó que la falta de seguimiento concreto de los programas, percibido por la ausencia de indicadores y datos desagregados de cada uno, compromete la *accountability* de los mismos ante los ciudadanos y sociedad brasileña.

**Palabras-clave:** Políticas Públicas; El desarrollo; Eficiencia; Programas Sociales

**Códigos JEL:** H11; H53; I38; O10

## ABSTRACT

*This study aimed to evaluate and analyze the social programs: Combating Rural Poverty (PCPR), Citizen Nota 10 (PCN10) and Milk by the Life (PLPV), managed by IDENE, and linked to social policies aimed at reducing rural poverty, rate of illiteracy and child malnutrition, as well as for economic development. Were used as data sources the Public Budget Planning of the State of Minas Gerais, as well as the Evaluation and Monitoring Reports on its execution, of the North Minas and Jequitinhonha / Mucuri planning regions, and the indicators of the João Pinheiro Foundation and DATASUS. Were analyzed the physical and financial aspects, the linkage of the programs to the objectives and actions strategic the state program budget, and the possible impacts on the socio-economic reality. It was verified that there no the maintenance the effectiveness and efficiency of each program in the analyzed period. It was observed that the lack of concrete monitoring of the programs, perceived by the absence of indicators and disaggregated data of each, jeopardizes the accountability the of same to citizens and Brazilian society.*

**Keywords:** Public Policies; Development; Efficiency; Social Programs.

**Codes JEL:** H11; H53; I38; O10

## 1 INTRODUÇÃO

Na administração pública, destaca-se a importância do orçamento, como etapa de um ambiente sistêmico que articula o planejamento, a execução e o controle dos recursos públicos, e possibilita uma maior fiscalização e controle político dos representantes do povo (Silva, 2009). O orçamento também é responsável pela adoção de estratégias que maximizem a eficiência na aplicação desses recursos de forma a promover o desenvolvimento, contornando aquilo que é obstáculo, como a falta de estrutura e baixo dinamismo econômico, etc.

O estado de Minas Gerais, para fins de planejamento do governo estadual, desde 1985 é agrupado em dez regiões de planejamento, que, em tese, comportam municípios com características próximas. Observa-se que entre estas regiões há acentuadas diferenças, existindo algumas bem desenvolvidas e outras com desenvolvimento incipiente, principalmente quanto à renda e ao acesso a serviços públicos (Santos & Pales, 2012).

As desigualdades existentes entre as regiões do estado de Minas Gerais, principalmente no Norte de Minas e Jequitinhonha/Mucuri são recorrentes na literatura, que remete à questão de fatores culturais, históricos e socioeconômicos. A formação do Estado deu-se de forma heterogênea, tendo em seu interior regiões com altos indicadores socioeconômicos, e outras estagnadas (Rodrigues, Cardoso, & Botelho, 2000; Salvato, Raad, Araújo Júnior, & Pessôa, 2006).

Destaca Dulci (1999) que após a decadência do ciclo do ouro, Minas Gerais viu-se obrigado a buscar novos focos para sua economia, sendo que num primeiro momento os investimentos foram direcionados para a agropecuária, e a expansão da indústria o foco de um segundo momento.

Segundo Simão (2004) apenas na década de 70 é que o Estado de Minas Gerais começou a ser atrativo para investimentos, em decorrência da desconcentração dos polos industriais no país,

dos incentivos fiscais e do aparato institucional de apoio à industrialização para o interior. Com as medidas direcionadas ao desenvolvimento, a economia mineira se estabeleceu entre as três maiores do país, mas os benefícios não se distribuíram de forma igualitária no Estado.

Devido às desigualdades existentes no interior de Minas Gerais, algumas regiões tornaram-se prioridades da ação do governo estadual, por meio de programas e projetos, previstos no orçamento-programa, que visam, sobretudo, o desenvolvimento local e a emancipação social.

As regiões de planejamento Norte de Minas e Jequitinhonha/Mucuri apresentam baixos indicadores econômicos e sociais, e, por isso passaram a ser foco de políticas sociais, idealizadas sob a égide do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) cuja visão “é tornar Minas Gerais o melhor Estado para se viver” (PMDI, 2004/2020), e que atribui a essas regiões o papel principal de um salto qualitativo e quantitativo de desenvolvimento.

A emancipação econômica e a promoção de investimentos transformaram-se nos objetivos centrais dos trabalhos voltados para estas regiões, mesmo após as reformulações do planejamento de longo prazo do Estado (PMDI 2007/2023), pois, equipará-las ao nível de desenvolvimento das demais é essencial para a evolução no desenvolvimento mineiro.

Criado com a missão de promover o desenvolvimento das regiões, articulando planos, ações e políticas públicas entre os três entes federativos: Município, Estado e União, o Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais (IDENE) é uma autarquia estadual, vinculada à Secretaria de Estado Extraordinária para o Desenvolvimento dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri e do Norte de Minas (SEDVAN). Sob sua gestão estão programas com os quais o governo pretende intervir na realidade social de áreas consideradas estagnadas e promover seu desenvolvimento.

Outros trabalhos já adotaram os programas supramencionados como objeto de estudo, a maioria com abordagens qualitativa. O processo de elaboração de projetos comunitários para participação no PCPR foi abordado por Miranda e Brochado (2010), e a atuação do PCPR no Vale do Jequitinhonha foi estudado por Pessoa (2012); o PCN10 analisado por Cerqueira (2008); o e PLPV foi analisado por Ortega, Jesus e Só (2007).

Neste trabalho, propõe-se a avaliação e análise dos programas: Combate à Pobreza Rural (PCPR), Cidadão Nota 10 (PCN10), e Leite Pela Vida (PLPV). Eles são geridos pelo IDENE, e vinculados às políticas sociais voltadas para a redução da pobreza rural, da taxa de analfabetismo e da desnutrição infantil, bem como para a emancipação social e desenvolvimento econômico. A análise se restringe às ações desenvolvidas no Norte de Minas e Jequitinhonha/Mucuri no período de 2005 a 2010. Foram observados aspectos físicos e financeiros, a vinculação dos programas aos objetivos e ações estratégicas do orçamento-programa estadual, e os possíveis impactos na realidade social das regiões envolvidas.

Este estudo é relevante por colaborar com importantes etapas do processo orçamentário, na avaliação e monitoramento, explorar os reflexos dos programas desenvolvidos pelo IDENE no desenvolvimento sócio-econômico do Estado de Minas Gerais (Brasil), e por incentivar a participação social e servir de subsídio para a ação dos gestores públicos interessados.

## **2 REVISÃO DE LITERATURA**

### **2.1 Orçamento público**

O orçamento público consiste em um instrumento da administração que prevê e autoriza as despesas do governo, num determinado período. Para Araújo, Arruda, e Barretto, (2009), o orçamento público pode ser definido como instrumento técnico-legal de explicitação da ação de planejamento do Estado. O instrumento articula as diretrizes e programas do governo a determinados objetivos, sopesando as metas e prioridades.

No Brasil, o processo orçamentário está definido na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB, 1988), que estabeleceu como instrumentos de planejamento governamental: a Lei do Plano Plurianual (PPA); a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); a Lei do Orçamento Anual (LOA). (Silva, 2009, p. 30).

Para Silva (2009) foram precisos muitos anos para que os representantes do povo reconhecessem o controle do orçamento, e só após esse reconhecimento é que foi possível incorporá-lo no texto constitucional.

Dentre as muitas inovações que trouxe a CRFB/88 relacionado ao orçamento público, Araújo, Arruda & Barretto (2009) elenca: a redefinição das competências tributárias e a distribuição de impostos entre os entes federativos; a obrigatoriedade de elaboração de leis específicas para cada uma das peças orçamentárias; a participação do Poder Legislativo no processo de definição do orçamento, alocação de recursos e aprovação da Lei Orçamentária Anual; ampliação do controle orçamentário pelo Congresso Nacional, criando, inclusive, comissão mista permanente, composta de senadores e deputados, para acompanhar os projetos do PPA, da LDO e da LOA, os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na CRFB/88, e as contas anuais do Presidente da República; e impossibilitando a aprovação dos orçamentos por decurso de prazo, resgatando o papel institucional do Poder Legislativo.).

No ano 2000, a Lei Complementar nº. 101, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), estabeleceu as bases para a instituição de um novo ambiente de controle fiscal das contas públicas no Brasil, consubstanciado num rígido controle da conduta dos administradores públicos. (Silva, 2009). Para Araújo et al., (2009, p. 6) a LRF é uma “norma de importância fundamental para o planejamento, execução e controle das finanças nacionais, pois estabelece regras voltadas para a gestão fiscal responsável”.

A LRF tem por pressupostos básicos o planejamento, o equilíbrio fiscal e a transparência da gestão. Dessa forma, cria a obrigatoriedade da elaboração e divulgação de relatórios que informem o andamento e os resultados dos programas e projetos desenvolvidos pela administração. É também objetivo da LRF assegurar a transparência com a maior participação popular nos processos de elaboração e discussão dos planos, diretrizes orçamentárias e orçamentos.

A estrutura do orçamento prevista na CRFB (1988) compreende três peças: o PPA, a LDO e a LOA, as quais trabalham integradas. O PPA é a definição tático-operacional das ações governamentais, deste modo, a LDO, necessariamente, deve respeitar suas definições ao traçar as diretrizes para a elaboração da LOA. Essas mesmas peças orçamentárias são relacionadas na Constituição Estadual de Minas Gerais (CEMG, 1989). Contudo, nesta o PPA recebe o nome de Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG). Ainda figura na administração pública mineira, o PMDI, que tem caráter de planejamento estratégico de longo prazo. Um instrumento que discrimina a posição atual do Estado e define como ele deverá estar em certo prazo, a depender dos objetivos e das barreiras a serem ultrapassadas.

As diretrizes a serem observadas na elaboração do orçamento público, no Estado de Minas Gerais, são aquelas traçadas pelo PDMI, PPAG, LDO e LOA, ou seja, o orçamento do estado deve estar integrado e vinculado às estratégias, metas e regras, respectivamente, conforme cada peça de planejamento listado. Além dos preceitos legais aos quais está sujeito o orçamento, muitos são os princípios que o norteiam. Para Quintana, Machado, Quaresma, e Mendes (2011, p. 34) os princípios “regem a elaboração, execução, avaliação e controle do orçamento público”, sendo eles os princípios da unidade, anualidade, exclusividade, legalidade, publicidade, racionalidade e razoabilidade, continuidade e aderência.

O PMDI é um planejamento que visa alcançar grandes transformações, neste são feitas escolhas que serão subsídios para as demais peças do planejamento. Pode-se resumir esta peça como instrumento que contempla uma análise situacional do presente, associada à visão do futuro, de onde se pode chegar, sopesada com o desejo de onde se quer chegar, e que estabelece meio de alcançar esse desejo.

O PPA é a lei que estabelece os projetos e os programas de longa duração do governo, definindo objetivos e metas da ação pública para um período de quatro anos. Segundo Quintana *et al* (2011, p. 8) o PPA “estabelece, de forma regionalizada, diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”, preceito também trabalhado pelo caput do art. 154 da CEMG/89.

A LDO é uma lei gerada de acordo com PPA, e serve de base para elaboração do orçamento anual. Por fim, a LOA compreende a receita que o Estado prevê arrecadar e os gastos por ele fixados, para aplicação daquela. O “orçamento anual existe para viabilizar o alcance dos objetivos e metas propostos no PPA, em conformidade com as diretrizes fixadas pela LDO” (Quintana *et al*, 2011, p. 23).

O controle e a avaliação é a etapa onde se tem maiores dificuldades de sistematização. Com advento da LRF, maior atenção foi direcionada a ela, principalmente, com ampliação e sistematização das informações disponibilizadas. (Giacomoni, 2002). Cangirana, Andrade, Braum, e Saragoça (2010) destacam a importância da análise de aderência entre o estabelecido e o executado no planejamento público, bem como, seu alinhamento com o interesse público.

## **2.2 Desenvolvimento regional**

As diferenças entre o bem-estar social, o nível de industrialização e o progresso econômico desencadearam uma reformulação na concepção de desenvolvimento que passou a englobar outras variáveis além dos aspectos econômicos. Na verdade, observa-se um aprimoramento do conceito de desenvolvimento no Brasil no século passado. Até a década de 1960 não havia esforço em dissociar o conceito de desenvolvimento do crescimento econômico. No final do século XX a transmissão dos conhecimentos das ciências econômicas, ainda tratava estes dois termos como sinônimos.

O surgimento e a afirmação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) levaram à reavaliação do domínio do crescimento econômico enquanto modelo de desenvolvimento. O IDH engloba em sua estrutura outros indicadores sociais que põem em cheque a qualidade social das políticas de crescimento econômico. (Bonente & Corrêa, 2009; Pessôa, 2012; Santos & Pales, 2012).

Furtado (2000) destaca, que a concepção de desenvolvimento não se distancia da estrutura social de uma sociedade, na verdade, a ideia corrente de desenvolvimento refere-se a um processo de transformação que envolve o conjunto de uma sociedade, articulando assim o conceito de eficiência e de riqueza.

Com a evolução do conceito de desenvolvimento, que passou a englobar indicadores sociais, sua promoção isonômica passa a ser foco das políticas públicas. E assim, a noção do desenvolvimento regional como solução para os problemas da desigualdade, evidencia a concepção de políticas sociais, como uma mola propulsora desta nova realidade.

A definição da expressão “política social” se alinha aos conceitos de justiça social, equidade e igualdade. São, portanto, ações diretas do governo sobre a realidade social, que visam prover o bem-estar, principalmente, daqueles que dependem da intervenção estatal, em virtude da discrepância socioeconômica decorrente da própria pluralidade social. (Pessôa, 2012).

A CRFB/88 inaugurou uma nova sistemática de políticas sociais no Brasil. O delineamento desta passou, a partir de sua vigência, a articular às demandas e interesses dos atores sociais. Essa preocupação torna-se evidente, principalmente, com a previsão de maior participação popular nas ações da administração pública, bem como no seu processo de avaliação. Ou seja, uma expressa previsão de democratização do sistema decisório. (Pessôa, 2012).

Segundo o IPEA (2012) a promulgação da CRFB/88 e a estabilização monetária por meio do Plano Real em 1994, marcaram o fim dos anos 80 e início dos anos 90 no Brasil, e viabilizaram a alteração das questões socioeconômicas nas últimas duas décadas no país.

Ciconello (2008) destaca que, no Brasil, a abertura de espaços em todos os níveis de governo, tem sido palco de diversas ideias que objetivam a ampliação da participação da população nas decisões públicas, ou seja, o florescer da governança democrática. Essa participação quando efetiva, além de direcionar, mais acertadamente, para o desenvolvimento, por meio do enfrentamento das questões mais urgentes, permite maior controle social. Cavalcanti (2006) lembra que o sucesso de uma política pública exige sua legitimação por parte dos atores envolvidos.

## **2.3 As desigualdades entre as Regiões de Planejamento de Minas Gerais**

No cenário atual da administração pública no Brasil o Estado, ao estabelecer suas políticas públicas, deve estar focado em incentivar a população a adquirir emancipação social e econômica. A mais difícil atribuição de qualquer esfera de governo é trabalhar pela redução dos desequilíbrios e desigualdades regionais. Esta dificuldade vincula-se a diversos fatores que acabam por concentrar atividades em poucos centros que oferecem melhor infraestrutura. (Duarte Filho, 2006).

As teorias acerca do desenvolvimento regional têm sofrido mudanças em busca de novas estratégias de desenvolvimento. Parece ser característica das novas teorias, a importância atribuída ao papel dos agentes locais sobre a economia. (Santos & Pales, 2012).

Segundo Scavazza (2003) o estado de Minas Gerais possui um território de 588.284 km<sup>2</sup>, e ocupa 6,9% do território brasileiro. Possui também o maior número de municípios do país, 853 no total. As peculiares características de cada região do estado, como: formação histórica, clima, cultura e desenvolvimento econômico, evidenciam as desigualdades no seu interior.

Duarte Filho (2006) destaca que o elevado número de municípios e a existência de poucos centros urbanos capazes de influenciar e estruturar os espaços próximos a eles no estado geram microrregiões pobres, sem dinamismo econômico, e com baixos níveis de bem-estar social.

Dados de anos que antecedem a implantação do programas sociais pelo IDENE, apontam que em aproximadamente 94% dos municípios de Minas Gerais a renda per capita é inferior à média nacional, e que há concentração de municípios na faixa de valores que equivale de 30 a 70% da média nacional. (Haddad, 2004).

Haddad (2004) agrupa os municípios mineiros em quatro quadrantes: no 1º estão os municípios desenvolvidos em expansão: nesta classificação estão aqueles com nível de desenvolvimento e ritmo de crescimento local superior a média nacional; no 2º os municípios desenvolvidos em declínio: municípios com nível de desenvolvimento acima da média nacional, contudo, com ritmo de crescimento em declínio; o 3º quadrante agrupa municípios em desenvolvimento: aqueles com ritmo ascendente de crescimento, mas com nível de desenvolvimento inferior a média nacional; e, por fim, no 4º quadrante estão os municípios com nível de desenvolvimento e ritmo de crescimento inferior à média nacional.

Dentre 50 piores resultados de Municípios Economicamente Deprimidos com Baixo Potencial Endógeno, 46 municípios pertencem às regiões de planejamento Norte de Minas e Jequitinhonha/Mucuri. (Haddad, 2004).

Nesse sentido, salienta Salvato *et al.* (2006) que Minas Gerais é um legítimo representante da desigualdade de renda observada no Brasil, possuindo regiões com características semelhantes à região nordestina e outras com características próprias das regiões mais ricas do país, o sul.

No ano 2000, o Norte de Minas e o Jequitinhonha/Mucuri foram as regiões que apresentaram menor grau de urbanização, assim como, as menores contribuições para o Produto Interno Bruto (PIB) estadual. Essas regiões ainda possuem os piores Índices de Desenvolvimento Humano do Estado. (Scavazza, 2003). O que se percebe é que estas duas regiões precisam de maior atenção do Estado, e investimentos para garantir à população residente melhores condições de vida. Segundo Haddad (2004) é prática comum, em alguns estados da federação, um tratamento diferenciado e preferencial a locais em que se verificam situações assemelhadas, quando da formulação e implementação de políticas públicas.

#### **2.4 Desenvolvimento do Norte de Minas e Jequitinhonha/Mucuri: análise do PMDI**

A preocupação com as desigualdades dentro do Estado de Minas Gerais existe há muito tempo, pois a própria CEMG (1989) já previa a necessidade de atuação estadual para combatê-la. O PMDI 2004-2020 atribui às regiões pouco desenvolvidas do Estado, inclusive, o Norte de Minas e o Jequitinhonha/Mucuri, o papel dos agentes principais do desenvolvimento no estado, com o objetivo de que essas regiões deixem de ter IDH semelhantes aos das regiões mais pobres do país.

A visão do PMDI “é tornar Minas Gerais o melhor Estado para se viver” e define como uma das opções estratégicas do governo a viabilização de um modelo de desenvolvimento capaz de, entre outras coisas, reduzir o desequilíbrio entre suas regiões. Seus objetivos estratégicos, como o de “reduzir as desigualdades regionais com prioridade para a melhoria dos indicadores sociais da região Norte e dos vales do Jequitinhonha e do Mucuri” se justifica pela carência destas regiões, que apresentam altas taxas de analfabetismo e de mortalidade infantil, por exemplo.

Em virtude da escassez de recursos e dos ajustes das finanças públicas, o caminho adotado no PMDI foi a priorização das regiões que apresentavam maiores carências. Os esforços das ações são direcionados a explorar as potencialidades de cada região, focando nas atividades com “maior efeito multiplicador sobre o emprego, a renda e a produção ou que agregue valor ao produto”.

Dentre as iniciativas estratégicas do plano, as que se relacionam diretamente com os programas desenvolvidos pelo IDENE e com efeitos sobre o Norte de Minas e Vale do Jequitinhonha / Mucuri, destacam-se: promover a erradicação do analfabetismo e a redução da mortalidade infantil nas áreas de baixo IDH; ampliar a eletrificação rural, a assistência técnica e a criação de empreendimentos econômicos solidários nos assentamentos.

Na proposta de revisão do PMDI, para o período de 2007-2023, verifica-se a perpetuação da visão do plano e dentre as áreas de resultado e seus principais objetivos, a proposta elenca o “desenvolvimento do Norte de Minas, Jequitinhonha, Mucuri e Rio Doce” por via de aumento nos investimentos privados nestas regiões, como consequência de novos capitais produtivos, bem como do aperfeiçoamento da infraestrutura instalada, mão de obra qualificada disponível, educação, etc.

As disparidades econômicas repercutem na esfera social e contribuíram para que o IDH do Norte de Minas e Vale do Jequitinhonha / Mucuri fossem inferiores a média do Estado em alguns anos. Para superar o desafio do desenvolvimento, e nivelar estas regiões ao restante do Estado, o PMDI 2007-2023 estabelece que “é necessário adotar uma nova abordagem de estímulo ao desenvolvimento, com foco na emancipação econômica e na promoção de investimentos”, e, então, elenca como os novos objetivos estratégicos: desenvolver a produção local, com ênfase na formação profissional, na alfabetização, no empreendedorismo e no acesso a mercados; atrair investimentos produtivos privados para as regiões de baixo dinamismo econômico, com destaque para o agronegócio; aumentar a produtividade no campo, por meio da promoção do empreendedorismo, dos micronegócios e da extensão rural; promover a inserção regional dos investimentos públicos e privados, mediante a capacitação da mão de obra local, fornecimento local, logística e gestão ambiental; reduzir as disparidades regionais em educação, saúde e saneamento; e inserir a região nas três dinâmicas territoriais de desenvolvimento do Estado.

Os novos objetivos estratégicos direcionados para uma forte atuação do Estado na educação, distribuição de renda, promoção da saúde e em investimentos nos pequenos produtores rurais. Sobretudo, as diretrizes do PMDI apontam para uma atuação estatal que visa à emancipação dos atores sociais e das comunidades, por meio da redução das desigualdades entre as regiões e a promoção de indicadores de bem-estar social. Esta previsão alinha-se a tese de Duarte Filho (2006) sobre a essencialidade de políticas que além de buscar a redução dos problemas de desigualdades também vislumbre o uso eficiente das potencialidades de cada localidade

## **2.5 O papel do IDENE na busca pela equiparação das regiões de Minas Gerais**

O IDENE é, atualmente, o órgão executor das políticas da Secretaria de Estado Extraordinária para o Desenvolvimento dos Vales do Jequitinhonha, do Mucuri e do Norte de Minas Gerais (SEDVAN), criada em 2003, para a operacionalização do desenvolvimento socioeconômico das regiões que abrange. O instituto é o resultado da fusão entre a Comissão de Desenvolvimento do Vale do Jequitinhonha (CODEVALE) e a Superintendência de Desenvolvimento do Norte de Minas (SUDENOR). (Minas Gerais, IDENE, 2008).

A justificativa para criação da SEDVAN e sua vinculação com o IDENE, alicerça-se à realidade de escassez de recursos e de ajustes das finanças públicas, mas, sobretudo, a necessidade de priorizar regiões que apresentam as maiores carências sociais. A decisão política pela criação da secretaria, na concepção institucional, demonstra firmeza e rompe as formas tradicionais de governo tecnocrático, sem a importante participação de segmentos da sociedade civil. (Minas Gerais, IDENE, 2008).

O trabalho conjunto da SEDVAN e do IDENE presa pelo fortalecimento da relação entre o governo estadual e a população regional. Contudo, a concretização deste ideal relaciona-se intimamente com o interesse popular em vivenciar as propostas do sistema SEDVAN/IDENE, “experenciando” a governança democrática. (Fortunato & Vieira, 2010).

São dois os pontos observados pela ação do sistema SEDVAN/IDENE: melhoria da participação das comunidades locais e acúmulo de capital humano e social; e a criação de mecanismos capazes de articular, de forma permanente, as associações de abrangência microrregional e as representações político-sociais e, ainda, reforçar a identidade regional em buscar soluções que reflitam a cooperação entre os vários atores e formação de rede de governança social. (Minas Gerais, IDENE, 2008).

Segundo Pessoa (2012), o IDENE vem tentando alcançar seus objetivos por meio de quatorze programas e projetos. Dentre eles, o PCPR que tem por finalidade financiar e apoiar investimentos comunitários na área rural nos segmentos de natureza produtiva, social e de infraestrutura, em parceria com o Banco Mundial. O objetivo do programa alinha-se a algumas das diretrizes do PMDI ao focar a redução da pobreza e melhoria da renda e qualidade de vida da população rural. Destaca-se o modelo inovador de gestão por ele adotado, com a participação direta

das comunidades na proposição dos subprojetos e acompanhamento das decisões e do processo de execução.

O PCN10, concebido em 2003, é vinculado ao Programa Brasil Alfabetizado do Governo Federal, e busca a articulação do desafio proposto pela Organização das Nações Unidas (ONU) e a meta da alfabetização de jovens e adultos, e está relacionado ao combate dos altos índices de analfabetismo das regiões em estudo. O PLPV, implantado em 2004, também é um programa desenvolvido em parceria com o Governo Federal com foco no combate à desnutrição de crianças, idosos, nutrízes e gestantes, e ainda, beneficiar pequenos produtores, contribuir para gerar empregos e melhorar a renda da população destas regiões.

## 2.6 Avaliação de políticas públicas: aspectos conceituais

A expressão “política pública” apresenta múltiplas conotações (Bernardoni, Souza & Peixe, 2008). Política pública é tanto um campo de estudo das ciências políticas, voltado para a análise de questões públicas, quanto um conjunto de ações do governo que busca influenciar a vida da população, e produzir efeitos específicos. Mesmo, com abordagens conceituais diversas, holisticamente, as políticas públicas vislumbram o todo, os elementos necessários a sociedade.

Neste estudo, a expressão “política pública” deve ser vista como um conjunto de ações, uma diretriz ou programa, que se volta para a solução de problemas e repercute na economia e na sociedade. A política pública relacionada à intervenção do governo em determinada realidade deve sempre estar atrelada à respectiva avaliação e análise da consecução da sua ação. Isso porque o processo político e o próprio planejamento público desenvolvem-se em movimentos cíclicos, cuja informação gerada subsidia a tomada de decisão e possibilita o aperfeiçoamento da ação. Nas últimas décadas, a avaliação de políticas públicas tem ganhado relevância para o planejamento e gestão das ações governamentais. A mudança de paradigma deve-se, sobretudo, à modernização da administração pública. (Bernardoni, Souza, & Peixe, 2008; Cervi, Silva, Holzmann, & Barros, 2010).

Segundo Cavalcanti (2006) a avaliação tem sido concebida como um instrumento essencial para a verificação da viabilidade de programas e projetos, bem como, para o melhor dimensionamento dos seus objetivos ou reformulação de suas proposições e atividades. Para Cohen & Franco (2002) a importância da avaliação de programas sociais está relacionado ao processo de racionalização, que é elemento intrínseco ao planejamento, sendo improvável, que algum programa consiga uma ação eficaz sem ter seus resultados avaliados.

O papel da avaliação na administração pública ganha espaço quando se analisam aspectos gerenciais, operacionais e de qualidade no uso dos recursos públicos, sendo vários os pontos que evidenciam sua importância: aperfeiçoamento do planejamento de ações governamentais, apoio nas suas reformulações e na correção de desvios; verificação da efetividade dos programas e projetos implementados e da aderência dos resultados com os propósitos da ação; aferição da demanda e disponibilidade de recursos, e definição de prioridades; evidenciação dos resultados, transparência pública e maior *accountability*, etc. (Faria, 2005; Cunha, 2006; Cavalcanti, 2006; Rocha, Albuquerque, & Marcelino, 2008; Cervi et al., 2010).

A avaliação de políticas públicas é recorrentemente associada aos critérios de eficiência, eficácia e efetividade, contudo, eles não são os únicos disponíveis. A vasta utilização deles se justifica pela tentativa de conceber, em conjunto, a avaliação do desenvolvimento e da execução da política pública (Arretche, 1998; Cavalcanti, 2006; Cervi *et al.*, 2010). Segundo Cunha (2006) a avaliação realizada no meio acadêmico é mais formal e tem maior interesse na efetividade e impactos das políticas.

Sob o prisma das políticas públicas, pode-se definir eficiência como o melhor resultado alcançável em relação ao uso responsável dos recursos disponíveis e a eficácia como a medida do atingimento de objetivos e metas do programa, independentemente do custo envolvido, ou seja, os resultados, efeitos e impactos dos programas são analisados em conjunto. (Marinho & Façanha, 2001; Cavalcanti, 2006; Cervi et al., 2010). Quanto à efetividade, Arretche (2001) entende se tratar de um exame da articulação de determinada política ou programa e seus efeitos, ou seja, a alteração do cenário anterior à implementação da política ou programa.

A respeito dos conceitos de eficácia e efetividade, Cavalcanti (2006) esclarece a distinção entre eles, em virtude da importância que possuem no contexto da avaliação de políticas públicas. Para a autora, a eficácia assume a dimensão do processo de desenvolvimento e implementação do



programa, afere resultados intermediários, e a efetividade tem a ver com os resultados finais, mais abrangentes e que focaliza a área de atuação do programa.

### 3 METODOLOGIA

#### 3.1 Classificação da pesquisa e fontes de dados

Pesquisa científica é uma investigação realizada de forma planejada e orientada pelos procedimentos metodológicos amplamente aceitos pela ciência. A investigação busca esclarecer algum ponto obscuro, ou mesmo tornar público os resultados alcançados, pressupondo uma análise crítica e aprofundada dos mesmos (Ruiz, 2011).

Esta pesquisa classifica-se em descritiva e quantitativa, visto que utiliza a estatística descritiva para tratamento e análise dos dados financeiros e físicos e dos indicadores sensíveis aos objetivos dos programas sob enfoque. Para a construção da abordagem empírica, a opção no estudo, tanto para a estratégia de pesquisa quanto a técnica de coleta de dados, é a pesquisa documental, que consiste no estudo de informações e dados que não sofreram tratamento analítico (Martins & Théophilo, 2007).

Os dados financeiros e unidades físicas foram coletados no PPAG e respectivas revisões, relatórios de avaliação e monitoramento de cada exercício disponibilizados no site da Secretária do Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais (PPAG, 2004/2007, 2008/2011). Estes dados financeiros, referentes tanto ao planejamento quanto à execução, sofreram deflação pelo IGP-DI da Fundação João Pinheiro (FJP), tendo por ano base 2005. Quanto aos dados e indicadores de resultados dos programas, estes foram coletados nos Cadernos de Indicadores disponibilizados pelo Escritório de Prioridades Estratégicas do Governo de Minas Gerais (Minas Gerais, 2011, 2012). Dele obteve-se o número de famílias alcançadas pelos projetos comunitários financiados pelo PCPR, o número de alunos alfabetizados pelo PCN10 e a taxa de mortalidade infantil.

A taxa de analfabetismo da população com 15 anos ou mais foi coletada no *software* Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS), o Produto Interno Bruto (PIB) das regiões de Minas Gerais foi coletado no Anexo Estatístico do Produto Interno Bruto e a Renda per capita domiciliar da Tabela Síntese de RPC, todos disponibilizados pela FJP (Minas Gerais, FJP, 2011, 2010a, 2010b). No DATASUS coletaram-se os dados para o cálculo da proporção de crianças menores de um ano, e de 12 a 23 meses em estado de desnutrição, e de nascidos vivos com baixo peso. (Ministério da Saúde, SIAB, DATASUS, 2013).

#### 3.2 Delineamento do objeto de pesquisa e dos procedimentos de análise

Neste estudo, abordam-se programas e projetos gerenciados pelo IDENE voltados para: a redução e combate da pobreza rural e das desigualdades sociais; o desenvolvimento e formação do capital humano e social; a erradicação do analfabetismo; a melhoria do IDH e promoção da inclusão social; articulação dos atores sociais, estimulando-os à participação na comunidade e nas ações de promoção de desenvolvimento regional, etc.

Os programas gerenciados pelo IDENE selecionados para a análise são: Programa de Combate a Pobreza Rural (PCPR); o Programa Cidadão Nota 10 (PCN10); e o Programa Leite Pela Vida (PLPV). A opção pela análise das macrorregiões de planejamento, segundo classificação da FJP, se justifica por ser a divisão territorial utilizada pelo Estado de Minas Gerais no planejamento e execução de suas políticas públicas. Já a definição destes três programas, se deve, sobretudo, ao campo de atuação de cada um, ao impacto que vislumbra causar e ao elevado montante financeiro a eles destinado.

A análise divide-se em duas etapas. Na primeira é feito o cálculo da eficácia física e financeira e da eficiência, nos moldes da metodologia utilizada pelo próprio governo. Nesse sentido, a eficácia financeira é o resultado da razão entre a execução e programação financeira e a física, o resultado da razão entre a execução e programação física. Já a eficiência é o resultado da razão entre eficácia física e financeira. Na segunda etapa passa-se a analisar os indicadores sensíveis aos objetivos de cada programa, ou seja, aqueles que podem revelar os possíveis impactos dos programas sobre a realidade social.

Em virtude dos dados disponíveis, o período de análise foi dividido em dois. No primeiro, de 2005 a 2007, a análise é feita de forma global, por programa. Já no segundo período, de 2008 a 2010, os programas são analisados de forma individualizada, por duas regiões de planejamento, Norte de Minas e Vale do Jequitinhonha/Mucuri.

## 4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

### 4.1 Eficácia e eficiência dos programas: PCN10, PLPV e PCPR

O desenvolvimento social e econômico idealizado para o Norte de Minas e o Jequitinhonha/Mucuri, para ser alcançado, exige uma transformação que disponibilize novas tecnologias, incentive a produção, e, principalmente, emancipe o elemento humano. Antes de qualquer análise, é importante destacar a indissociável relação existente entre saúde, educação e desenvolvimento. Os governos devem ter isso em mente, não só quando observar o aspecto social, como também o econômico.

Os programas gerenciados pelo IDENE são uma resposta do governo estadual, em parceria com a união e outras instituições internacionais, aos baixos indicadores sociais e econômicos de algumas regiões de Minas Gerais. Juntos, os programas PCN10, PLPV e PCPR somam elevado montante de recursos investidos no Norte de Minas e Vale do Jequitinhonha/Mucuri, conforme mostra a Tabela 1. Contudo, apenas o PLPV e o PCPR alcançaram eficácia financeira em algum dos anos, ou seja, ocorre execução do valor planejado ou mais.

Pode-se observar que o PLPV é o programa com maior percentual de execução financeira no período, mesmo assim, apenas em 2005 conseguiu adquirir e distribuir mais litros de leite que o planejado. Destaca-se que neste ano o instituto gastou 64% de recursos a mais do que o planejado e a alta eficácia física garantiu a eficiência do programa, no ano.

Em nenhum ano o PCN10 alcançou eficácia financeira, contudo, em 2005 esteve eficiente, e bem próximo a isso em 2006. Isso porque houve proporcionalidade entre o valor gasto e a execução física. Quanto ao PCPR, este só alcançou eficácia financeira e aproximou-se da eficácia física em 2007, sendo que neste ano, o IDENE gastou 37% a mais do que o planejado, e ainda assim, não conseguiu cumprir com as unidades físicas planejadas.

**Tabela 1. Eficácia e eficiência dos programas desenvolvidos pelo IDENE, 2005-2007**

Ano	Programa	Dados Financeiros (\$)		Dados Físicos		Eficácia		Eficiência (b/a)
		Programado	Executado	Programado	Executado	Financeira (a)	Física (b)	
2005	CN10	13.750.000,00	10.001.633,00	104.000	86.646	0,73	0,83	1,15
	PLPV	28.750.000,00	47.264.237,24	85.000	3.134.675	1,64	36,88	22,43
	PCPR	20.640.000,00	209.602,00	465	8	0,01	0,02	1,69
2006	CN10	12.953.382,56	6.432.972,51	104.300	48.880	0,50	0,47	0,94
	PLPV	48.243.046,59	59.381.279,04	67.525.000	51.415.736	1,23	0,76	0,62
	PCPR	44.963.183,70	5.810.102,79	651	0	0,13	0,00	0,00
2007	CN10	16.533.859,69	8.417.391,85	186.321	54.888	0,51	0,29	0,58
	PLPV	64.627.283,13	63.452.136,72	67.895.000	52.778.652	0,98	0,78	0,79
	PCPR	34.265.228,01	46.813.708,96	1.700	1.649	1,37	0,97	0,71

Fonte: Dados da pesquisa

Na Tabela 2, é possível a análise de cada programa por região de planejamento. O PCPR foi o único programa eficiente em todo o período e em ambas as regiões. Além dele o PCN10 foi eficiente em 2010.

**Tabela 2. Eficácia e eficiência dos programas desenvolvidos pelo IDENE, 2005-2007**

Ano	Programa	Região de Planejamento	Dados Financeiros (\$)		Dados Físicos		Eficácia		Eficiência (b/a)
			Programado	Executado	Programado	Executado	Financeira (a)	Física (b)	

2008	PCN10 *	Estadual	15.119.830,8	9.592.433,77	170.000	79.206	0,63	0,47	0,73
	PLPV	Norte de Minas	32.256.754,6	26.948.466,0	35.162.718	20.323.358	0,84	0,58	0,69
		Jequitinhonha/ Mucuri	23.920.739,3 7	15.686.911,7 7	22.495.458	11.873.901	0,66	0,53	0,80
	PCPR	Norte de Minas	17.899.616,1	5.774.041,76	1.160	1.539	0,32	1,33	4,11
		Jequitinhonha/ Mucuri	17.676.904,2 5	9.025.267,12	1.147	1.122	0,51	0,98	1,92
2009	PCN10	Norte de Minas	3.146.918,55	5.238.022,12	40.831	26.041	1,66	0,64	0,38
		Jequitinhonha/ Mucuri	2.315.699,22	3.979.887,65	30.046	19.713	1,72	0,66	0,38
	PLPV	Norte de Minas	28.535.103,1	33.879.143,5	28.700.315	26.185.609	1,19	0,91	0,77
		Jequitinhonha/ Mucuri	17.513.490,5 0	20.003.852,4 8	17.518.905	16.020.081	1,14	0,91	0,80
	PCPR	Norte de Minas	2.784.982,16	5.654.024,37	325	790	2,03	2,43	1,20
		Jequitinhonha/ Mucuri	1.827.801,02	6.312.017,61	225	905	3,45	4,02	1,16
2010	PCN10	Norte de Minas	2.965.472,93	4.520.435,59	24.602	42.393	1,52	1,72	1,13
		Jequitinhonha/ Mucuri	2.090.909,73	3.421.989,56	17.305	32.309	1,64	1,87	1,14
	PLPV	Norte de Minas	17.418.848,9	49.124.589,1	28.700.315	24.474.766	2,82	0,85	0,30
		Jequitinhonha/ Mucuri	10.952.879,4 5	26.335.734,4 9	17.687.900	14.810.170	2,40	0,84	0,35
	PCPR	Norte de Minas	13.458.884,3	9.867.162,51	550	517	0,73	0,94	1,28
Jequitinhonha/ Mucuri	10.347.573,1 4	8.724.905,22	414	591	0,84	1,43	1,69		

Fonte: Dados da pesquisa

\* Não foram disponibilizados dados desagregados, por região de planejamento, da execução.

A partir de 2007 o PCPR passou a se sustentar em duas linhas de ações: administração/supervisão dos projetos e apoio ao agricultor/implantação de subprojetos. Deste modo a execução física apurada não implica em que as duas linhas superaram as metas estabelecidas no PPAG.

Em 2008, a meta do subprojeto a ser implantado não foi atingida, respectivamente, no Norte de Minas e Jequitinhonha/Mucuri. Ou seja, apenas o Norte de Minas alcançou eficácia física com a elaboração de subprojetos. A implantação de subprojetos/apoio ao agricultor é a ação de maior repercussão na realidade social, porém, verificou-se que o maior índice de eficiência (4,11 e 1,92 em 2008) foi atingido no ano em que as atividades de supervisão/administração de projetos existentes tiveram maior atenção, sem, contudo, superarem as metas físicas.

Quanto ao PCN10, verifica-se que a programação financeira permaneceu sem grandes oscilações de um ano para o outro, com maior destinação de recursos nos primeiros anos, e nivelção nos dois últimos. A execução financeira ultrapassa a meta programada, em 2009 e 2010, sendo gastos, 50% a mais de recurso. Contudo, apenas em 2010 são atingidas as metas físicas estabelecidas. Em 2009, mesmo consumindo elevado volume de recursos, em nenhuma das regiões o programa atinge pelo menos 70% da execução física.

O PLPV é o programa ao qual mais se destinam recursos, o que mais ultrapassa o valor planejado, e o que alcança os menores percentuais de execução física. Percebe-se que a eficiência é determinada pela eficácia física. Dessa forma, por mais que o valor aplicado seja maior do que o planejado, o programa só é considerado eficiente se atinge ou ultrapassa a meta de unidades físicas.

A análise de eficácia e eficiência mostra-se relevante para apontar os erros e acertos do planejamento, e para chamar atenção para as possíveis inconsistências dos programas que apesar de consumirem recursos acima do planejado, não chegam a alcançar as metas físicas.

Acerca das dificuldades de se implementar um programa em seu desenho original, duas motivações colocadas por Cavalcanti (2006) parecem ser coerentes ao contexto deste estudo: a primeira são as razões adversas relacionadas à capacidade fiscal e administrativa; e a segunda é a imprevisibilidade, as políticas públicas encontram entraves, muitas vezes, não passíveis de previsão durante a formulação da política.

Observa-se que alguma etapa no processo de planejamento e execução não está funcionando. Pois o esperado é que cada ano de implementação dos programas sirva de experiência e proporcione retornos para alimentar as decisões de reformulação e aperfeiçoamento do planejamento, de forma que os resultados seguintes se aproximem mais do desenho do programa. No caso em análise, parece que mesmo passando por revisões anuais, o PPAG ainda não conseguiu

alinhar suas diretrizes aos esforços requeridos por cada um dos programas analisados. Surgem assim, grandes distorções entre o que é planejado e o que é realizado.

#### 4.2 Indicadores e dados sócio-econômicos sensíveis à área de atuação do PCN10, PLPV e PCPR

Mesmo com os desvios no processo de planejamento, sem a determinação da eficácia e da eficiência, o retorno esperado dos programas desenvolvidos pelo IDENE é a alteração da realidade social e o nivelamento do desenvolvimento do Norte de Minas e do Jequitinhonha/Mucuri, ao do restante do Estado.

O PCN10, o PLPV e o PCPR visam, principalmente, o combate ao analfabetismo, à desnutrição e a pobreza rural, e ainda, o fortalecimento e emancipação das comunidades e de seus cidadãos, e busca da melhoria da renda da população. Desta forma, em conjunto os programas devem refletir no desenvolvimento humano como um todo.

A principal frente do PCN10 é o combate do analfabetismo de pessoas com 15 anos ou mais, tendo alfabetizado quase 198 mil pessoas entre 2005 e 2009. (Minas Gerais, 2009). A Tabela 3 demonstra que as maiores reduções, em média, na taxa de analfabetismo foram verificadas no Norte de Minas e no Jequitinhonha/Mucuri, as quais receberam mais recursos do PCN10, com destaque para o Norte de Minas, que alcançou uma das quatro maiores reduções da taxa dentre as dez regiões de planejamento.

São consideráveis as reduções ocorridas nas regiões Central, Mata e Rio Doce, as quais também compõem a área de atuação do programa, porém, as maiores reduções ocorreram nas regiões Norte de Minas e Jequitinhonha/Mucuri. Ou seja, as maiores reduções ocorreram nas regiões com a intervenção do PCN10 e que possuíam as maiores taxas de analfabetismo no ano 2000. Destaca-se que os dados disponibilizados são apenas para o ano de 2000 e de 2010 e, portanto, a análise se restringe a diferença da taxa entre esses anos.

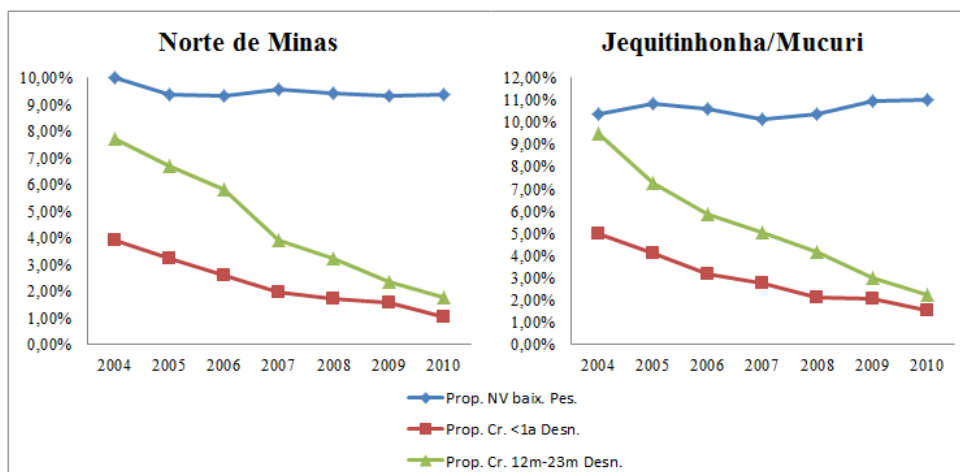
**Tabela 3. Média da taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais, em cada Região de Planejamento de Minas Gerais, 2000-2010**

Região de Planejamento	2000	2010	Redução
Alto Parnaíba	11,75	8,63	-3,12
Central	14,25	10,21	-4,03
Centro Oeste de Minas	12,87	8,85	-4,01
Jequitinhonha/Mucuri	32,37	24,67	-7,70
Mata	16,61	12,36	-4,26
Noroeste	16,44	12,32	-4,12
Norte de Minas	28,67	20,88	-7,78
Rio Doce	23,04	17,66	-5,38
Sul de Minas	13,19	9,55	-3,65
Triângulo	13,02	9,95	-3,07

**Fonte:** Elaboração própria com dados do IMRS/2011

O PLPV tem duas abordagens, a primeira é o combate da desnutrição e mortalidade infantil e complemento da alimentação de idosos, gestantes e nutrizes. E a segunda visa contribuir com o desenvolvimento de pequenos produtores de leite, e o fortalecimento da economia local.

O Gráfico 1 aponta que no Norte de Minas e no Jequitinhonha/Mucuri, a proporção de crianças menores um ano e com idade de 12 a 23 meses tem caído ano a ano. As regiões deixaram um cenário de altas taxas em 2004 para alcançar valores baixos em 2010. Já a proporção de nascidos vivos com baixo peso teve discreta queda no Norte de Minas e elevação no Jequitinhonha/Mucuri.



**Gráfico 1. Proporções de nascidos vivos com baixo peso, crianças menores de um ano e com idade de 12 a 23 meses desnutridas, 2004-2010**

Fonte: Elaboração própria com dados do Ministério da Saúde. Sistema de Informações da Atenção Básica (SIAB), DATASUS.

Na Tabela 4 observa-se que as maiores reduções da taxa de mortalidade infantil ocorreram em regiões com desenvolvimento elevado. Desta forma, mesmo sendo importante no melhoramento da alimentação das crianças, gestantes e nutrízes, o investimento no PLPV não repercutiu na diminuição da mortalidade infantil. Inclusive, a região do Jequitinhonha/Mucuri, foco de grandes investimentos do programa teve crescimento da taxa de mortalidade infantil, assim como a região Noroeste.

O PCPR, cujo objetivo é a redução da pobreza no meio rural, atendeu, aproximadamente, 114 mil famílias entre 2006 e 2010 (Minas Gerais, 2011). A atuação do programa reflete no setor produtivo, na infraestrutura básica e nas condições sociais das comunidades rurais beneficiadas. O desafio do programa é a contrapartida que exige da comunidade envolvida. Para receberem recursos as associações comunitárias precisam apresentar subprojetos dentro das diretrizes técnicas do programa. Este fato pode ter relação com a dificuldade de se executar dentro de um ano o número de subprojetos planejados. O indicador mais sensível aos objetivos deste programa seria a renda per capita rural, contudo, os únicos dados encontrados foram relativos ao ano de 2010. O estudo individual deste ano não permite a construção de uma análise sólida.

**Tabela 4. Variação média anual da taxa de mortalidade infantil (%) por Regiões de planejamento de Minas Gerais, 2001-2010**

Região de Planejamento	2001	2010	Variação média anual 2001 a 2010 (%)
Alto Parnaíba	16,6	11,9	-3,27
Central	18,5	12,3	-4,00
Centro Oeste	17,9	13,0	-3,15
Jequitinhonha/Mucuri	15,2	19,0	2,26
Mata	23,8	15,9	-3,95
Noroeste	10,3	13,0	2,36
Norte de Minas	16,9	13,2	-2,44
Rio Doce	22,6	14,2	-4,54
Sul	19,8	11,1	-5,62
Triângulo	14,4	10,9	-2,75

Fonte: Adaptado do Caderno de Indicadores 2011/ Minas Gerais

Dados do estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2012) apontam que as desigualdades da renda média diminuíram em Minas Gerais. A renda domiciliar per capita rural teve um crescimento de 49% entre 2001 e 2009, sendo inclusive superior ao crescimento observado na urbana, 37%. Observa-se na Tabela 5 a taxa média de crescimento da renda domiciliar per capita por região de planejamento. As maiores taxas são as do Jequitinhonha/Mucuri e Norte de Minas (5,86% e

5,75%), sendo superiores a média estadual. O crescimento pode repercutir a ação do governo estadual, principalmente com os programas desenvolvidos pelo IDENE.

**Tabela 5. Renda *per capita* mensal: valor e taxa de crescimento anual Brasil, Minas Gerais e regiões de planejamento, 2000-2010**

Região de Planejamento	Renda Domiciliar <i>Per Capita</i> (R\$ de ago/2010)		Taxa média de crescimento anual 2000 a 2010 (%)
	2000	2010	
Alto Parnaíba	573,65	761,04	2,87
Central	663,25	961,82	3,79
Centro Oeste de Minas	526,53	721,28	3,20
Jequitinhonha/Mucuri	244,23	431,75	5,86
Mata	499,26	710,11	3,59
Noroeste	448,92	622,67	3,33
Norte de Minas	260,30	455,33	5,75
Rio Doce	412,76	599,69	3,81
Sul de Minas	564,71	727,66	2,57
Triângulo	677,75	908,04	2,97
<b>Minas Gerais</b>	<b>539,86</b>	<b>773,41</b>	<b>3,66</b>
<b>Brasil</b>	<b>580,22</b>	<b>830,85</b>	<b>3,66</b>

Fonte: IBGE, Sinopse dos Resultados do Censo 2010.

Nota: A renda de 2000 foi corrigida pelo INPC acumulado do período (fator de correção = 1,95209)

Outro fator que pode ter contribuído para elevação da renda, em todas as regiões de planejamento, é a evolução do salário mínimo no período. Na Tabela 6, verifica-se que o PIB per capita do Jequitinhonha/Mucuri teve o quarto e o do Norte de Minas o quinto maior crescimento no período. Embora sejam vistas como regiões estagnadas e de baixo dinamismo econômico, o crescimento direciona para uma mudança desta realidade. Contudo, as duas regiões ainda apresentam os menores PIB per capita do Estado.

**Tabela 6. Taxa média de crescimento anual do PIB *per capita* em Minas Gerais e suas Regiões de Planejamento, 2000-2010**

Especificação	2000	2010 (1)	Taxa média de crescimento anual 2000 a 2010 (%)
Minas Gerais	5.580,13	17.931,89	12,38
Alto Paranaíba	6.540,75	20.681,83	12,20
Central	6.879,25	23.927,99	13,28
Centro-Oeste de Minas	4.549,11	13.845,86	11,77
Jequitinhonha/Mucuri	2.082,18	6.547,04	12,14
Mata	4.216,05	11.782,16	10,82
Noroeste de Minas	4.856,12	16.378,63	12,93
Norte de Minas	2.697,51	8.430,72	12,07
Rio Doce	4.358,49	12.945,06	11,50
Sul de Minas	5.794,11	16.861,68	11,27
Triângulo	8.951,09	26.342,91	11,40

Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP), Centro de Estatística e Informações (CEI)

(1) Valores sujeitos a revisão.

Destaca-se que os resultados dos indicadores trabalhados neste estudo, certamente não são decorrentes unicamente dos programas em análise. Contudo, estão dentro de suas propostas de atuação, bem como de outros programas desenvolvidos pelo IDENE. Desta forma, o destaque alcançado pelo Norte de Minas e Jequitinhonha/Mucuri nestes indicadores revela a evolução das regiões e o atingimento dos objetivos estratégicos do PMDI.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise proposta neste estudo passou pelas peças do planejamento do orçamento público no Estado de Minas Gerais, e pelos relatórios de avaliação e monitoramento de sua execução. Verificou-se no PMDI a preocupação do governo Estadual com as regiões Norte de Minas e Jequitinhonha/Mucuri em virtude de suas carências e baixos indicadores sociais. A opção estratégica pelo nivelamento das mesmas ao restante do estado começa a ser desenvolvida com a criação de programas sociais a elas destinados, implantados a partir do PPAG 2004, sob a responsabilidade do IDENE/SEDVAN. Os Programas atuam em vários segmentos sociais e econômicos (saúde, alimentação, educação, distribuição de renda, atividade rural, etc.).

Neste estudo foram analisados os programas Cidadão Nota 10, Leite pela Vida e Combate a Pobreza Rural. Esta seleção se justificou, sobretudo, pelo volume de recursos financeiros direcionados a estes programas, pela disponibilidade de dados físicos e financeiros para cada um e pela existência de indicadores sociais correlatos.

Nas análises da eficácia e eficiência de cada programa selecionado, verificou-se que não há manutenção da eficácia e/ou eficiência no curso do período. A ideia de que da experiência se obtém melhores resultados, pois os resultados em um ano alimentam as decisões do ano seguinte, parece não se tornar realidade nos programas analisados. Esta evidência deve ter relação com a falta de acompanhamento concreto das intervenções feitas pelos programas, percebido pela ausência de indicadores e dados desagregados de cada.

A ausência de informações mais detalhadas tanto do planejamento quanto da execução prejudica a análise, visto que impossibilita a mensuração adequada do atingimento das metas e objetivos dos programas, e compromete a accountability da administração pública.

Por outro lado, indicadores sociais e econômicos relacionados aos objetivos dos programas gerenciados pelo IDENE no Norte de Minas e Jequitinhonha/Mucuri demonstraram significativas evoluções. O rompimento com a realidade de estagnação destas regiões já é um indicativo que elas têm caminhado para o desenvolvimento. Contudo, a verificação de relação desses resultados com os montantes investidos, ou mesmo unidades físicas concretizadas em cada programa, exige a disponibilização, pelos organismos responsáveis pelo planejamento e execução, de dados desagregados e de uma correspondência, coerente, entre a estrutura da peça de planejamento e as peças que apontam a execução e os resultados.

Este estudo apresenta e analisa dados quantitativos de programas desenvolvidos pelo IDENE e de indicadores correlatos. E é um ponto de partida para a discussão das políticas sociais e para o desenvolvimento do tema, principalmente, das importantes etapas do planejamento público que é avaliação e o monitoramento.

## REFERÊNCIAS

- Araújo, I. P. S., Arruda, D. G., & Barretto, P. H. T. (2009). *O essencial da contabilidade pública*. São Paulo, SP: Saraiva.
- Arretche, M. T. S. (2001). Tendências no estudo sobre avaliação. In E. M. Rico (Org.). *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. (pp. 29-39). São Paulo, SP: Cortez.
- Bernardoni, D. L., Souza, M. C., & Peixe, B. C. S. (2008). Fortalecimento da função avaliação de políticas públicas: estudo de caso do processo de avaliação da política de emprego e renda da secretaria de estado do trabalho, emprego e promoção social do Paraná. In B. C. S. Peixe, et al. (Orgs). *Gestão de Políticas Públicas no Paraná: Coletânea de estudos*. Curitiba, PR: Progressiva.
- Bonente, B. I., & Corrêa, H. F. (2009, maio). Sobre o discurso do desenvolvimento econômico e o desenvolvimento do discurso econômico. *Ensaios FEE*, Porto Alegre, RS: vol. 30, n. 1, pp. 35-56. Recuperado de: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/viewArticle/2252>>.
- Cangirana, J. R., Andrade, C. C., Braum, L. M. S., & Saragoça, V. A. M. (2010). *Orçamento público: uma análise de aderência entre o orçamento previsto e o realizado*. Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia – VII SEGeT. Recuperado de: <[https://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos/10/300\\_Orcamento%20Publico%20Seget%202010.pdf](https://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos/10/300_Orcamento%20Publico%20Seget%202010.pdf)>.

- Cavalcanti, M. M. A. (2006). Avaliação de políticas públicas e programas governamentais: uma abordagem conceitual. *Revista Interfaces de Saberes*, Caruaru, PE: UFPE, vol. 6, n. 1.
- Cervi, E. U., Silva, L. M., Holzmann, L., & Barros, S. M. (2010). *Formulação e avaliação de políticas públicas*. Ponta Grossa, PR: Escola do Governo do Paraná - UEPG. Recuperado de: <[https://www.researchgate.net/publication/286622690\\_Formulacao\\_e\\_avaliacao\\_de\\_politicas\\_publicas\\_publicacao\\_didatica/download](https://www.researchgate.net/publication/286622690_Formulacao_e_avaliacao_de_politicas_publicas_publicacao_didatica/download)>.
- Cerqueira, C. R. L. C. G. (2013). *Análise da implementação do projeto cidadão nota dez em Minas Gerais: subsídios para ação*. [Dissertação de mestrado]. Recuperado de: <[http://www.fjp.mg.gov.br/tede/tde\\_busca/arquivo.php?codArquivo=28](http://www.fjp.mg.gov.br/tede/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=28)>.
- Ciconello, A. (2008). *A participação social como processo de consolidação da democracia no Brasil*. Recuperado de: <<http://www.cdes.gov.br/estudo/7208/a-participacao-social-como-processo-de-consolidacao-da-democracia-no-brasil-alexandre-ciconello.html>>.
- COHEN, E.; FRANCO, R. (2002). *Avaliação de Projetos Sociais*. 5. ed. Petrópolis: Vozes.
- Constituição da República Federativa do Brasil – CRFB, de 05 de outubro de 1988*. (1988). Brasília, DF: Senado Federal.
- Cunha, C. G. S. (2006). *Avaliação de políticas públicas e programas governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil*. Secretaria de Coordenação e Planejamento, RS: UFPA. Recuperado de: <[www.ufpa.br/epdir/images/docs/paper06.pdf](http://www.ufpa.br/epdir/images/docs/paper06.pdf)>.
- Duarte Filho, F. C. (2006). Reflexões sobre a questão regional em Minas Gerais. *Cadernos BDMG*, n. 13. Disponível em: <[www.bdmg.mg.gov.br](http://www.bdmg.mg.gov.br)>.
- Dulci, O. S. (1999). *Política e recuperação econômica em Minas Gerais*. Belo Horizonte: UFMG.
- Faria, C. A. P. (2005, outubro). A política da avaliação de políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 20, n. 59.
- Furtado, C. (2000). *Introdução ao desenvolvimento: enfoque histórico-estrutural*. São Paulo: Paz e Terra.
- Giacomoni, J. (2002). *Orçamento público*. (11a ed.). São Paulo, SP: Atlas.
- Haddad, P. R. (2004, abril). *Força e fraqueza dos municípios de Minas Gerais*. Belo Horizonte, MG: Cadernos BMDG, n. 8, pp. 7-46.
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. (2012). *Situação social nos estados: Minas Gerais*. Brasília, DF: IPEA. Recuperado de: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/120210\\_relatorio\\_situacaosocial\\_mg.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/120210_relatorio_situacaosocial_mg.pdf)>.
- Marinho, A., & Façanha, L. O. (2001, abril). *Programas sociais: efetividade, eficiência e eficácia como dimensões operacionais da avaliação*. Rio de Janeiro, RJ: IPEA. Recuperado de: <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2328/1/TD\\_787.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2328/1/TD_787.pdf)>.
- Martins, G. A., & Theóphilo, C. R. (2007). *Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas*. São Paulo, SP: Atlas.
- Minas Gerais. Escritório de Prioridades Estratégicas. (2011). *Caderno de Indicadores*. Belo Horizonte, MG. Recuperado de: <[http://www.escriptorio.mg.gov.br/wp-content/uploads/2011/07/SEGOV\\_caderno.indicadores.2011.pdf](http://www.escriptorio.mg.gov.br/wp-content/uploads/2011/07/SEGOV_caderno.indicadores.2011.pdf)>.
- \_\_\_\_\_. (2012). *Caderno de indicadores*. Belo Horizonte, MG. Recuperado de: <<http://www.escriptorio.mg.gov.br/wp-content/uploads/2012/09/SEGOV-CADERNO-INDICADORES-2012-WEB2.pdf>>.
- Minas Gerais. Fundação João Pinheiro. (2010a). *Produto interno bruto de Minas Gerais*. Recuperado de: <<http://www.fjp.gov.br>>.
- \_\_\_\_\_. (2010b). *Renda per capita dos municípios de Minas Gerais*. Recuperado de: <<http://www.fjp.gov.br>>.
- \_\_\_\_\_. (2011). *Índice mineiro de responsabilidade social (software)*. Belo Horizonte, MG. Recuperado de: <<http://www.fjp.gov.br>>.



- Minas Gerais. Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais - IDENE. (2008). *Diálogos sociais: reflexões e experiências para a sustentabilidade do desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais*. Belo Horizonte, MG: Instituto Mineiro de Gestão Social.
- Ministério da Saúde. *Sistema de informação da atenção básica (SIAB)*, DATASUS. (2013, janeiro). Recuperado de: <<http://www2.datasus.gov.br/SIAB/index.php?area=03>>.
- Miranda, F. S.; Brochado, M. M. (2010). *Rede participativa de elaboração de projetos comunitários*. Recuperado de: <[www.consad.org.br/sites/1500/1504/00001895.pdf](http://www.consad.org.br/sites/1500/1504/00001895.pdf)>.
- Ortega, A. C.; Jesus, C. M.; Só, L. L. S. (2007). *O PAA-Leite na Bahia e Minas Gerais: uma avaliação preliminar de seus modelos de implementação*. Sociedade e Desenvolvimento Rural, v. 1, p. 40-64, 2007. Recuperado de: <<http://www.inagrodf.com.br/revista/index.php/SDR/article/viewFile/10/8>>.
- Pessôa, M. O. (2012, março). *Caminhos do Jequitinhonha: análise do projeto de combate à pobreza rural como política pública para o desenvolvimento socioeconômico do Vale do Jequitinhonha-MG* (Dissertação de Mestrado em Políticas Sociais, Centro de Ciências do Homem, Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro [UENF]). Campos dos Goytacazes, RJ. Recuperado de: <<http://www.eumed.net/libros-gratis/ciencia/2012/9/pobreza-rural-jequitinhonha-bibliografia.html>>.
- Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado - PMDI, 2004/2020*. (2003, setembro). Belo Horizonte, MG: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais – SEPLAG/MG. Recuperado de: <[http://www.planejamento.mg.gov.br/sites/default/files/documentos/pmdi\\_2003\\_2020.pdf](http://www.planejamento.mg.gov.br/sites/default/files/documentos/pmdi_2003_2020.pdf)>.
- Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado - PMDI, 2007/2023*. Belo Horizonte, MG: SEPLAG/MG.
- Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG, 2004/2007. *Relatório Anual de Avaliação PPAG 2004/2007, Exercícios 2004, 2005, 2006, 2007*. Recuperado de: <[http://www.planejamento.mg.gov.br/documento/relatorio-anual-de-avaliacao-exercicios-anteriores-ppag-2004\\_2007](http://www.planejamento.mg.gov.br/documento/relatorio-anual-de-avaliacao-exercicios-anteriores-ppag-2004_2007)>.
- \_\_\_\_\_, 2008/2011. *Relatório Anual de Avaliação PPAG 2008/2011, Exercícios 2008, 2009, 2010, 2011*. Recuperado de: <[http://www.planejamento.mg.gov.br/documento/relatorio-anual-de-avaliacao-exercicios-anteriores-ppag-2008\\_2011](http://www.planejamento.mg.gov.br/documento/relatorio-anual-de-avaliacao-exercicios-anteriores-ppag-2008_2011)>.
- Quintana, A. C., Machado, D. P., Quaresma, J. C. C., & Mendes, R. C. (2011). *Contabilidade pública*. São Paulo, SP: Atlas.
- Rocha, F. E. C., Albuquerque, F. J. B., & Marcelino, M. Q. S. (2008). *Avaliação de programa: aspectos teóricos e metodológicos no contexto da agricultura familiar*. Planaltina, GO: Embrapa Cerrados.
- Rodrigues, L., Cardoso, J. M. A., & Botelho, T. R. (2000). *Formação social e econômica do Norte de Minas*. Montes Claros, MG: Unimontes.
- Ruiz, J. Á. (2011). *Metodologia científica: guia para eficiência nos estudos*. 6. ed. São Paulo: Atlas.
- Salvato, M. A., Raad, R. J., Araújo Júnior, A. F., & Pessôa, F. M. (2006). *Disparidades regionais em Minas Gerais*. Ibme MG Working Paper – WP35. Recuperado de: <<http://www.cepe.ecn.br/seminarioiii/download/salvato.pdf>>.
- Santos, G. R., & Pales, R. C. (2012, agosto). *Desenvolvimento regional e desigualdades sociais entre as macrorregiões de planejamento de Minas Gerais*. Recuperado de: <<https://anpocs.com/index.php/papers-36-encontro/gt-2/gt05-2/7905-desenvolvimento-regional-e-desigualdades-sociais-entre-as-macrorregioes-de-planejamento-de-minas-gerais/file>>.
- Scavazza, J. F. (2003, setembro). *Diferenças socioeconômicas das regiões de Minas Gerais*. Belo Horizonte, MG: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais (ALMG). Recuperado de: <[https://www.almg.gov.br/export/sites/default/educacao/sobre\\_escola/banco\\_conhecimento/arquivos/pdf/diferencas\\_socioeconomicas.pdf](https://www.almg.gov.br/export/sites/default/educacao/sobre_escola/banco_conhecimento/arquivos/pdf/diferencas_socioeconomicas.pdf)>.
- Silva, L. M. (2009). *Contabilidade governamental* (7a ed.). São Paulo, SP: Atlas.
- Simão, R. C. S. (2011). *Distribuição de renda e pobreza no Estado de Minas Gerais*. Piracicaba, 2004 [Dissertação de Mestrado]. Disponível em: <[HTTP://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/11/11132/tde.../rosyler.pdf](http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/11/11132/tde.../rosyler.pdf)>.

