

Cadernos de Estudos

DESENVOLVIMENTO SOCIAL EM DEBATE

NÚMERO 26

ISSN 1808-0758

INTERSETORIALIDADE NAS POLÍTICAS SOCIAIS: PERSPECTIVAS A PARTIR DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Juliana Matoso Macedo
Flávia Helena Saraiva Xerez
Rodrigo Lofrano
(organizadores)

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

**INTERSETORIALIDADE NAS POLÍTICAS
SOCIAIS: PERSPECTIVAS A PARTIR DO
PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA**

**Juliana Matoso Macedo
Flávia Helena Saraiva Xerez
Rodrigo Lofrano
(organizadores)**

Brasília, 2016

Presidenta da República Federativa do Brasil
Dilma Rousseff

Ministra do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
Tereza Campello

Secretário Executivo
Marcelo Cardona Rocha

Secretário de Avaliação e Gestão da Informação
Paulo de Martino Jannuzzi

Secretário Nacional de Renda de Cidadania
Tiago Falcão

Secretária Nacional de Assistência Social
Ieda Castro

Secretário Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
Arnoldo Anacleto de Campos

Expediente: Esta é uma publicação técnica da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação.
SECRETÁRIO DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO: Paulo de Martino Jannuzzi;
SECRETÁRIA ADJUNTA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO: Paula Montagner;
DIRETOR DO DEPARTAMENTO DE AVALIAÇÃO: Alexandro Rodrigues Pinto; DIRETOR
DO DEPARTAMENTO DE MONITORAMENTO: Marconi Fernandes de Sousa; DIRETOR
DO DEPARTAMENTO DE GESTÃO DA INFORMAÇÃO: Caio Nakashima; DIRETORA DO
DEPARTAMENTO DE FORMAÇÃO E DISSEMINAÇÃO: Patricia Augusta Ferreira Vilas Boas.

Cadernos de Estudos

DESENVOLVIMENTO SOCIAL EM DEBATE

NÚMERO 26

ISSN 1808-07 8

INTERSETORIALIDADE NAS POLÍTICAS SOCIAIS: PERSPECTIVAS A PARTIR DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

**Juliana Matoso Macedo
Flávia Helena Saraiva Xerez
Rodrigo Lofrano
(organizadores)**

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

© **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome**

Esta é uma publicação técnica da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação.

Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate. – N. 26 (2016)- .
Brasília, DF : Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;
Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2005- .
176p.; 28 cm.

ISSN 1808-0758

1. Desenvolvimento social, Brasil. 2. Políticas públicas, Brasil. 3. Políticas sociais, Intersetorialidade, Brasil. 4. Programa Bolsa Família. I. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. II. Juliana Matoso Macedo. III. Flávia Helena Saraiva Xerez. IV. Rodrigo Lofrano.

CDD 330.981
CDU 304(81)

Impressão: Imprensa Nacional

Tiragem: 2.500 exemplares

Coordenação Editorial: Kátia Ozório

Equipe de apoio: Tarcísio Silva, Valéria Brito e Ezequiel Silva

Analista de Políticas Sociais: Roberta Cortizo

Bibliotecária: Tatiane Dias

Diagramação: Victor Gomes de Lima

Revisão: Tikinet

Revisão Técnica: Elisabete Ferrarezi e Marcelo Augusto Areas da Silva

Colaboradores: Adriana Rozinholi, Adriana Rodrigues, Catarina Pinheiro, Daniela Arsky, Kyara França, Luis Fernando Oliveira e Tatiana Guedes

Organizadores: Juliana Matoso Macedo, Flávia Helena Saraiva Xerez e Rodrigo Lofrano

Abril de 2016

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO

Esplanada dos Ministérios Bloco A, 3º andar, Sala 340
CEP: 70.054-906 Brasília DF – Telefones (61) 2030-1501
<http://www.mds.gov.br>

Central de Relacionamento do MDS: 0800-707-2003

Solicite exemplares desta publicação pelo e-mail: sagi.dfd@mds.gov.br

PREFÁCIO

Caros leitores,

Discutir o conceito de intersetorialidade é requisito para identificar com clareza os elementos fundamentais necessários à sua efetiva implementação. Problemas de dimensões diversas, comuns a diferentes setores da atuação estatal, estão na origem do conceito – afinal, como definir e promover interações entre órgãos com estruturas, trajetórias, prioridades e culturas distintas, com vistas ao atingimento de uma finalidade comum?

Este caderno busca contribuir para a discussão em torno do tema da intersetorialidade, trazendo artigos que abordam possibilidades e desafios para a sua implementação, além de abordagens teóricas, a partir das quais o analista ou operador de políticas sociais possa avaliar ou construir modelos de atuação intersetorial.

O tema é oportuno, visto que existe um debate sobre a incorporação da intersetorialidade como eixo das políticas sociais. De fato, na América Latina, vários países construíram suas políticas e programas de transferência de renda condicionada com base no trabalho intersetorial, com destaque para o Chile, com o programa Chile Solidario, e o México, com o Oportunidades.

No Brasil, o Programa Bolsa Família (PBF) também traz a intersetorialidade como princípio organizador de suas iniciativas, e vem alcançando êxitos em mais de uma década de sua implementação. De um lado, as condicionalidades do programa exigem interação com as áreas de educação e saúde, com o objetivo de ampliar o acesso a esses serviços, e, assim, contribuir para o rompimento do ciclo intergeracional da pobreza; de outro, as ações de promoção das famílias e apoio à superação da situação de vulnerabilidade e pobreza envolvem variadas áreas das políticas públicas.

O modelo de intersetorialidade do PBF ganha fôlego e densidade com a criação e implementação do Plano Brasil sem Miséria (BSM), em 2011. Esse plano, organizado em três eixos – garantia de renda, acesso a serviços públicos e inclusão produtiva – ampliou iniciativas de ação intersetorial introduzidas pelo PBF e estabeleceu novas parcerias.

No âmbito do BSM, em articulação com o Ministério da Saúde, foram realizadas ações voltadas para os territórios mais pobres: ampliação de repasses de recursos federais para a construção de Unidades Básicas de Saúde e expansão do Programa Farmácia Popular do Brasil. Merece destaque, ainda, o direcionamento do Programa Mais Médicos aos municípios com maior proporção de famílias atendidas pelo PBF.

Na área de educação, ações foram realizadas em todas as etapas do ciclo educacional. Houve forte articulação para a ampliação do acesso das crianças às creches, com estímulo financeiro às prefeituras para a abertura de vagas, sobretudo para a população mais pobre; foram incluídas no Programa Mais Educação – estratégia do governo

federal para indução da educação integral – cerca de 37 mil escolas com maioria de estudantes beneficiários do PBF; ademais, o acompanhamento das condicionalidades do PBF, que segue a frequência dos estudantes beneficiários do programa, proporcionou queda na evasão escolar e melhoria no desempenho desses estudantes.

Ainda como resultado da articulação com o Ministério da Educação, destacam-se a criação e implementação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), voltado à população em situação de extrema pobreza (Pronatec/Brasil sem Miséria). Em quase 4 mil municípios de todos os portes foram ofertados cursos de qualificação profissional, gerando 1,5 milhão de matrículas.

Houve também articulação com o Sistema Nacional de Emprego (Sine), para a intermediação entre a qualificação profissional e o acesso a empregos, para essa população, beneficiando mais de 900 mil trabalhadores.

Nesse contexto, este caderno traz elementos que nos permitem refletir sobre os significados e impactos dessa nova postura estatal que logrou integrar intersetorialmente diversas áreas com o objetivo específico de enfrentamento da miséria no país.

Desejo a todos boa leitura!

Tiago Falcão
Secretário Nacional de
Renda de Cidadania

APRESENTAÇÃO

Em dezembro de 2014, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome realizou o Seminário sobre Intersetorialidade nas Políticas Sociais: Perspectivas a partir do Programa Bolsa Família, que materializou parte das reflexões tão presentes sobre o papel da intersectorialidade no contexto das políticas sociais atuais. Participaram do Seminário, além de gestores e técnicos envolvidos na operação das políticas, acadêmicos que vêm se debruçando sobre o tema da intersectorialidade nas políticas sociais, bem como sobre outras temáticas associadas, como a configuração do atual sistema de proteção social brasileiro e os desafios na concepção e implementação das políticas públicas no país.

Este caderno apresenta parte das discussões ocorridas no Seminário, tendo como objetivo socializar informações e conhecimento e fomentar a continuidade das reflexões sobre a intersectorialidade, tão cara à operacionalização cotidiana do Programa Bolsa Família (PBF).

Para tanto, o primeiro artigo, da pesquisadora Luciana Jaccoud, traz uma retrospectiva do sistema de proteção social brasileiro como referência para as demandas por agendas intersectoriais presentes nos últimos tempos. A autora sinaliza como os modernos sistemas de proteção social tiveram origem comum nas instituições de seguros sociais, que se consolidaram com a expansão dos regimes públicos de proteção aos riscos relacionados ao exercício do trabalho assalariado, na primeira metade do século passado; e como, na segunda metade do século XX, com a fragilização do assalariamento como padrão ou referência de inclusão no mercado de trabalho e no mundo da proteção social, ampliou-se a presença dos temas da reprodução da pobreza entre gerações, fragilidades no ciclo de vida e demanda por priorização para os grupos socialmente vulneráveis. Com isso, o atual sistema de proteção social brasileira assenta-se em uma concepção universalista, de acesso a direitos, mas confrontado por múltiplas demandas, novas agendas e projetos políticos diversos. Caracterizado por uma progressiva densidade institucional, o sistema apresenta três distintos tipos de provisões: garantia de renda, serviços continuados de oferta universal e enfrentamento de desigualdades associadas a públicos específicos. A autora chama a atenção para o fato de que os avanços na agenda da igualdade exigem, assim, políticas públicas ancoradas no princípio da equidade. Mas ressalta também que devem ser consideradas menos as características dos públicos do que a estrutura e a dinâmica de reprodução da desigualdade, quando da opção por políticas específicas (focalizadas) ou políticas amplas (universais) – ou a articulação entre elas. Neste sentido, para a autora, a intersectorialidade vem se afirmando como importante instrumento, de maneira a favorecer uma oferta de ação pública mais qualificada no enfrentamento da desigualdade, ainda que carregada de tensões e desafios entre a agenda universalista e o processo de articulação das políticas de enfrentamento à pobreza.

O segundo artigo, de autoria de Nuria Cunill-Grau, nos leva a um aprofundamento de “tipologias” de intersectorialidade, entendida como integração de setores para buscar solução de problemas sociais complexos multicausais. A autora objetiva elaborar marco analítico sobre seus diversos níveis (alta e baixa intensidades) em função de uma série de variáveis, incluindo a identificação de alguns fatores que condicionam sua implementação. Contrariamente à ideia de que a intersectorialidade é, em si mesma, um modelo de gestão, a autora procura mostrar que isso não está dado de antemão, mas que é uma variável causada por uma multiplicidade de questões, com distintas intensidades e que, se desejamos analisar os desenhos ou intervir neles, caberia considerá-los. Para tanto, as seguintes questões devem ser inicialmente colocadas: o que se está integrando/compartilhando? Quem intervém na integração? Onde se produz a integração? Como se realiza a integração?

São apontados três fatores centrais que incidem na modelagem da intersectorialidade: 1) grau de incorporação no ciclo de formulação e avaliação das políticas; 2) grau de mancomunidade na execução das ações, ou seja, nível de união de setores para um fim comum (pessoas, forças ou fluxos); 3) grau de alteração das formas organizacionais prévias dos setores governamentais envolvidos, ou seja, quanto a intersectorialidade significa alterações nas dinâmicas e nos processos organizacionais. A autora ainda chama atenção para outro fator central, relacionado aos condicionantes da intersectorialidade pretendida, que advém do contexto político-institucional e em que aparecem os seguintes elementos de análise: as normas que moldam as instituições políticas, as relações governamentais e as capacidades institucionais locais. Destaca, ainda, a necessidade de compreender a economia política da intersectorialidade (quem ganha e quem perde, quais são as respectivas estratégias, quais são seus recursos de influência e peso específico etc.). Por outro lado, para a autora, quando observam-se os níveis governamentais, os espaços subnacionais são reconhecidos como o lugar por excelência de integração da política social e, por esse motivo, não se pode ignorar a análise das condições de efetividade das redes locais, levando em consideração as variáveis de influência elencadas.

O artigo de Roberto Pires trata especificamente das variáveis relacionadas a capacidades institucionais – arranjos e instrumentos – para operacionalizar a intersectorialidade. Destaca os obstáculos que a prática da intersectorialidade encontra nas estruturas burocráticas tradicionais que dificultam a ação articulada entre diferentes organizações e setores de um governo. Para abordar de maneira operacional a intersectorialidade, o autor recorre à sociologia da ação pública, que se caracteriza pela compreensão das relações construídas entre os atores sociais, políticos e econômicos, pelos conflitos entre eles e pelos instrumentos e tecnologias que organizam essas relações, levando à reflexão da produção cotidiana de políticas públicas como um conjunto de processos de ação coletiva. O autor trabalha com duas variáveis operacionais relacionadas à produção da ação intersectorial: arranjos e instrumentos da ação pública. O arranjo é definido como o conjunto de regras, espaços e processos, formais e informais, que

definem a forma particular como se articulam atores e interesses na implementação de uma política pública específica; o instrumento é um dispositivo simultaneamente técnico e social que organiza as relações sociais específicas entre agentes do poder público e entre eles e os destinatários das políticas, dando sustentação e organizando as relações intersetoriais no cotidiano de implementação da política. A ação pública para a materialização da intersetorialidade requer, portanto e essencialmente, a mobilização dos diversos atores relevantes, o estímulo e a sustentação das interações cotidianas e organizadas entre eles na produção contínua de um programa, projeto ou ação governamental. Nesse cenário, o autor assinala como desafios e obstáculos à intersetorialidade na implementação e na gestão de políticas públicas: resistência e corporativismo burocrático; ausência de linguagem e de bases de conhecimento comuns; falta de construção de uma visão intersetorialmente compartilhada; heterogeneidades, déficit de confiança e assimetria de capacidades institucionais. Apesar desses desafios, destaca como exemplos bem sucedidos de arranjos e instrumentos para ação intersetorial no Brasil o Programa Nacional de Biodiesel, o PBF, o Plano Brasil sem Miséria e o Cadastro Único.

Já o texto de Carla Bronzo faz uma reflexão sobre a intersetorialidade como categoria central para subsidiar a análise dos desafios de combinar políticas universais e focalizadas em um marco integral de proteção social no Brasil. A autora tem como pressuposto de “proteção social integral” aquela baseada em direitos e que deve incluir as políticas de assistência social, seguridade social contributiva e regulação de mercados de trabalho, políticas de emprego, renda e crédito, além da necessária articulação dessas dimensões da proteção com o acesso a serviços de saúde e educação de base universal. Debruça-se, então, no grande desafio da articulação entre a universalidade das políticas com as especificidades, ou seja, da garantia de direitos iguais, mas assegurando a equidade. Trata-se de algo não trivial, pois pressupõe flexibilizações nas ofertas dos serviços que compõem políticas com orientações, trajetórias, capacidades institucionais, contextos e recursos técnicos muito distintos. A autora trata, então, de apontar a importância do entendimento das formas de articulação intersetorial, seja no sentido de uma coordenação horizontal (entre distintos setores de um mesmo nível de governo) ou vertical (distintos níveis de governo). Aplicando a perspectiva de intersetorialidade (de alta intensidade) de Cunnil-Grau, faz análise a partir de um estudo de caso, realizado em Belo Horizonte, do PBF, para sinalizar os desafios de integração ainda a serem superados. A autora chama a atenção para a necessidade de que a transferência de renda ou benefícios esteja intrinsecamente articulada à esfera dos serviços socioassistenciais e aos demais serviços sociais, de maneira a garantir consistência à estratégia de proteção social. O PBF possui papel crucial nessa articulação ao garantir a expansão da oferta, com qualidade, dos serviços sociais de educação, saúde e os socioassistenciais. Por outro lado, os caminhos para tal integração esbarram ainda no desafio de cobertura dos serviços e sua baixa capacidade para atender de forma prioritária aos mais vulneráveis, além do fato de que nem todos os setores necessitam uns dos outros da mesma forma ou na mesma intensidade. Ainda, ressalta

o fato de que a integração ou articulação das políticas de proteção social, apesar de central para enfrentar as condições de pobreza e desigualdade, pode ser insuficiente para enfrentar os limites impostos pela política econômica.

Lucas Ambrózio e Fábio Pereira de Andrade abordam a intersetorialidade a partir das relações de coordenação governamental (vertical), tendo o PBF como unidade de análise. Para isso, trazem um estudo que explora as semelhanças e diferenças entre as atividades de construção da intersetorialidade nos governos federal e municipais, a partir da análise do papel da Burocracia de Médio Escalão (BME), categoria pouco utilizada em estudos e com grande capacidade de aporte analítico, segundo os autores.

Seguindo algumas tipologias que tratam de graus possíveis de intersetorialidade/ coordenação horizontal (Bourgault e Peters), o PBF é classificado, pelos autores, no nível federal, como de alto nível de intersetorialidade, pois conta com “intervenção integrada, superando divisões setoriais, e com cooperação para metas e objetivos únicos”, aspecto potencializado pelo Plano Brasil sem Miséria. Ou seja, os autores entendem que há um alto grau de intersetorialidade nas políticas de desenvolvimento social, relacionadas à atuação do governo federal, e que vem passando por sucessivas tentativas de aperfeiçoamento, sendo, portanto, uma arena dinâmica, com espaço para inovação e experimentação. Entretanto, se, por um lado, no governo federal a intensidade da construção da intersetorialidade é alta e já fortemente institucionalizada, em nível local ela seria marcada por grande heterogeneidade. Cinco características estariam relacionadas à problemática da construção da intersetorialidade do PBF em governos locais, a partir do estudo realizado: dificuldade de formalização de procedimentos em nível local, seja porque envolve um número maior de atores (coordenação interfederativa, intragovernamental e interorganizacional), seja porque o nível local, em geral, não conta com carreiras burocráticas horizontais que estimulariam o maior compromisso com a institucionalização e a continuidade das ações; heterogeneidades geográficas, inerentes às distintas realidades territoriais, que demandam distintos desenhos de interação entre os atores e de negociação (ampliada ou reduzida); limitado mapeamento e conhecimento das heterogeneidades locais, do ponto de vista federal, tanto de pesquisas como de informações relacionadas aos dados e mapeamento das atividades desenvolvidas pelos gestores locais; limitadas instâncias de diálogo entre os gestores locais, bem como entre eles e os gestores federais. De qualquer forma, afirmam ainda não ter suficiente clareza sobre a atuação e o papel dos burocratas de médio escalão envolvidos com a gestão local, demandando maior número de pesquisas quantitativas e qualitativas sobre o tema, para melhor definição das diferenças existentes entre os diversos municípios.

O artigo das autoras Renata Bichir, Maria Clara Oliveira e Pamella Canato apresenta algumas reflexões sobre os desafios da articulação intersetorial de programas sociais, tendo como eixo de reflexão o PBF e os recortes entre o nível federal e o municipal. Partem da argumentação de que o conceito de intersetorialidade ainda é polissêmico

e de que deve-se dar atenção central às condições para sua implementação, considerando o arranjo federativo brasileiro e elementos como a diversidade de capacidades institucionais, os instrumentos de políticas públicas, as agendas construídas no plano federal e a maneira como são articulados esses elementos no nível municipal. Dado o caráter autônomo do processo de implementação das políticas, as autoras evidenciam a falta de relação direta entre o conteúdo das decisões que configuraram uma determinada política pública e os resultados da implementação, que podem ser diferentes da concepção original. Seu sucesso, assim, estaria associado à capacidade de obtenção de convergência entre os agentes implementadores em torno dos objetivos da política e, particularmente, do suporte político dos afetados por ela. Do ponto de vista empírico, as autoras propõem, como ponto de partida, a análise de quais são os elementos compartilhados ou trocados entre diferentes setores – recursos, informações, formas de monitoramento, sistemas de informação, equipes. A análise ressalta a importância da consideração do histórico de cada setor das políticas, seu grau de consolidação e a maior ou menor disponibilidade para articulação com outras áreas. A partir de estudos de caso sobre a intersectorialidade no nível municipal, as autoras revelam que, apesar de ela se apresentar com particularidades em cada município, é possível identificar algumas regularidades e elementos em comum que demonstram fragilidades, como a aparente falta de conhecimento, por parte dos gestores e também de outros burocratas, do conceito de intersectorialidade e do que seriam as ações intersectoriais em andamento no município em que se inserem; a falta de acesso a informações que facilitem as práticas, que pode ser justificada pela centralização de informações em um único setor ou gestor; e a falta de equipamentos físicos e a carência de recursos humanos. Sinalizam, assim, como condição para a efetividade dos arranjos intersectoriais, a centralidade da construção de pactos e objetivos compartilhados entre os diversos entes e setores, bem como a importância da comunicação e a defesa da capacidade de se construir não só normativa, mas politicamente tais agendas, com consensos e coalizões de apoio.

Por fim, o texto elaborado pelo Departamento de Condicionalidades do MDS, sobre o modus operandi da intersectorialidade do PBF, focando as condicionalidades, nos possibilita o acesso a uma série de dados para análise, nos níveis estadual e municipal, a partir de uma pesquisa nacional realizada em 2014. Os impactos resultantes da implementação do programa demonstram a importância das articulações intersectoriais desenvolvidas até o momento, incluindo a integração entre o PBF e o Plano Brasil sem Miséria. Contudo, sabe-se que, apesar dos avanços nas formulações e desenhos das políticas públicas sociais, o caminho a ser percorrido ainda é longo, sobretudo com relação à qualidade da implementação das políticas sociais. Esse horizonte força o olhar aos demais níveis federativos para compreender as configurações atuais de intersectorialidade nessas esferas, a fim de balizar os avanços necessários do ponto de vista do governo federal nesse alinhamento. Para tanto, foi realizada uma pesquisa qualitativa e exploratória, em um primeiro momento, e em seguida uma pesquisa quantitativa, onde foram analisados mais de mil questionários, respondidos pelas áreas

de assistência social, saúde e educação de gestão do PBF. A pesquisa traz resultados referentes à organização setorial (gestão do PBF, saúde e educação) do programa, instrumentos utilizados nas atividades intersetoriais, e à percepção coletiva da importância da intersetorialidade. Há similaridades nas respostas dos estados e municípios, ainda que nos estados se observe maior propensão a ações de articulação intersetorial envolvendo planejamento, monitoramento e avaliações conjuntas, bem como comunicação mais intensa entre os setores. Os resultados permitem constatar a necessidade de avanços que ampliem o escopo das ações a partir do acúmulo gerado com as articulações intersetoriais operacionais.

Em suma, os artigos deste caderno trazem uma série de conceitos, categorias e evidências concretas sobre a intersetorialidade nas políticas sociais. Contribuem, assim, para promover uma reflexão crítica sobre os desafios encontrados na implementação das políticas sociais, em particular no PBF. Enfrentar e superar os desafios da intersetorialidade, mobilizando, para esse processo, todos os setores e atores envolvidos, é uma das iniciativas críticas para garantir avanços no sistema de proteção social brasileiro nos próximos anos e continuar assegurando o acesso crescente aos direitos sociais para aqueles historicamente alijados.

Os organizadores.

SUMÁRIO

Pobreza, direitos e intersectorialidade na evolução recente da Proteção Social brasileira 15

- A evolução da Proteção Social e a agenda da pobreza 16
- A estrutura e a configuração atual das ofertas da Proteção Social no Brasil 18
- Enfrentamento à Pobreza no debate da Proteção Social Brasileira 21
- Intersectorialidade no Sistema Brasileiro de Proteção Social 23
- Considerações Finais 28
- Referências Bibliográficas 31

A intersectorialidade nas novas políticas sociais: uma abordagem analítico-conceitual 35

- Introdução 35
- Por que o tema da intersectorialidade está outra vez em voga na área social? 38
- Delimitando a especificidade da intersectorialidade 41
- A integração intersectorial: o que isso implica? 43
- Possíveis modos de gestão, organização e execução da ação intersectorial 45
- Cobertura das estruturas orgânicas suprasectoriais e intersectoriais 47
- A introdução da intersectorialidade no local: outros enfoques de análise 50
- Complexificando o quadro: fatores condicionantes 52
- A economia política da intersectorialidade e a fisionomia dos atores coletivos e individuais 54
- A fisionomia das redes e os fatores contingentes 56
- Conclusões 57
- Referências Bibliográficas 59

Intersectorialidade, arranjos institucionais e instrumentos da ação pública 67

- Introdução 67
- Os desafios da intersectorialidade sob a perspectiva da sociologia da ação pública 68
- Arranjos e instrumentos da ação pública 72
- O caso do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB) e outros exemplos 74
- Considerações finais 77
- Referências bibliográficas 79

Para além da transferência de renda? Limites e possibilidades na articulação intersectorial de políticas sociais 81

- Introdução 81
- Intersectorialidade e políticas sociais 83
- Capacidades e contingências na implementação de arranjos intersectoriais 88
- Avanços e desafios na articulação intersectorial do PBF: reflexões a partir de algumas experiências municipais 92
- Considerações finais 95
- Referências bibliográficas 98

SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL INTEGRAL COM FOCO EM DIREITOS E SUAS IMPLICAÇÕES PARA A INTEGRAÇÃO ENTRE BENEFÍCIOS E SERVIÇOS NA PROTEÇÃO SOCIAL NÃO CONTRIBUTIVA NO BRASIL: UMA REFLEXÃO EXPLORATÓRIA 103

Introdução 103

Combinando universalização e focalização para a proteção social integral 104

A intersetorialidade e a integralidade: duas faces da mesma moeda 107

O modelo de proteção social não contributiva no Brasil: os pilares da estratégia 109

Sobre os (des)caminhos da integração: os furos pelas lentes da gestão local 111

Considerações finais 120

Referências Bibliográficas 124

INTERSETORIALIDADE NO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: SEMELHANÇAS E HETEROGENEIDADES À LUZ DAS ATUAÇÕES DOS BUROCRATAS DE MÉDIO ESCALÃO FEDERAIS E MUNICIPAIS 127

Introdução 127

Intersectorialidade no Programa Bolsa Família: uma construção interfederativa e inteorganizacional 128

A construção federal da intersectorialidade 132

Intersectorialidade e focalização: a atuação da burocracia de médio escalão em nível local 138

Conclusão 146

Referências bibliográficas 148

A INTERSETORIALIDADE DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NA PERSPECTIVA DO ROMPIMENTO INTERGERACIONAL DA POBREZA – APROXIMAÇÕES A PARTIR DE UMA PESQUISA NACIONAL 151

Introdução 151

Condicionalidades, ações integradas e a contribuição à ruptura intergeracional da pobreza 152

Pesquisa sobre intersectorialidade no Programa Bolsa Família 158

Considerações finais 173

Referências Bibliográficas 175

POBREZA, DIREITOS E INTERSETORIALIDADE NA EVOLUÇÃO RECENTE DA PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRA¹

Luciana Jaccoud²

Marcada por uma arquitetura complexa – cujas estratégias vêm combinando políticas universais e ações focalizadas, programas contributivos e não contributivos, benefícios monetários e serviços sociais –, a proteção social brasileira é hoje responsável por ofertas importantes dado seu largo alcance e seu impacto, efetivo e potencial, de melhoria nas condições de vida da população. São mais de 44 milhões de benefícios previdenciários e assistenciais, 56 milhões de alunos na educação básica e cerca de 75% da população brasileira com atendimento exclusivo pela rede pública de saúde. Esse arranjo institucional é fruto de uma progressiva responsabilização pública pelas condições de bem-estar, tendo como marco o adensamento do campo dos direitos sociais realizado pela Constituição democrática de 1988. A consolidação desse modelo de proteção social tem ainda se defrontado com um conjunto denso de desafios, referentes desde sua institucionalidade às suas bases de financiamento, dos mecanismos redistributivos que o atravessam às coalizões políticas que o legitimam e sustentam. Mas provavelmente o mais relevante dos desafios enfrentados diz respeito à operacionalização desse arranjo no quadro de amplas desigualdades que ainda caracterizam a sociedade brasileira.

É nesse contexto que o tema da intersectorialidade vem ganhando destaque como estratégia relevante para gestão pública, em especial diante de problemas caracterizados como complexos e de públicos marcados por vulnerabilidades. Este artigo pretende contribuir para esse debate, situando o tema da intersectorialidade e seus desafios a partir de uma perspectiva abrangente da proteção social. Resgatando questões postas à proteção social pela temática da pobreza e da desigualdade, pretende analisar duas experiências recentes em intersectorialidade. Além do objetivo de identificar as características gerais dessas experiências, pretende-se avaliar em que medida a intersectorialidade vem se afirmando como estratégia de gestão que favorece simultaneamente uma leitura mais qualificada das situações de desigualdade e uma oferta pública adensada para seu enfrentamento.

O artigo está organizado em cinco seções. Nas duas primeiras, será realizado um rápido panorama histórico sobre a evolução da proteção social, avançando em um esforço de caracterização da configuração atual das suas ofertas diante dos desafios da universalidade e do enfrentamento à pobreza e à desigualdade. A emergência de estratégias para responder ao desafio da pobreza traz, contudo, expressivas tensões no escopo universalista do arranjo protetivo brasileiro, que serão objeto da terceira

¹ Agradeço a Juliana Macedo e Elaine Lício, cujas criteriosas leituras e sugestões em muito contribuíram para o aprimoramento desta versão final.

² Doutora em sociologia pela École des Hautes Études en Sciences Sociales (França, 2002) e pesquisadora da Diretoria de Políticas Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

seção. A quarta tratará do tema da intersectorialidade a partir das experiências em curso realizadas pelo Benefício de Prestação Continuada (BPC) e pelo Programa Bolsa Família (PBF). As considerações finais buscarão discutir alguns aspectos das potencialidades e dificuldades encontradas na implementação de abordagens intersectoriais em sua contribuição para o enfrentamento da desigualdade no contexto do sistema brasileiro de proteção social.

A EVOLUÇÃO DA PROTECAO SOCIAL E A AGENDA DA POBREZA

Sob a influência das mudanças ocorridas no mundo do trabalho a partir da década de 1980, tanto o tema da pobreza como o da vulnerabilidade ganharam destaque no debate sobre as políticas sociais. O processo de precarização do trabalho e desestabilização do paradigma das relações assalariadas observado, nas últimas décadas do século XX, tanto nos países capitalistas centrais (com o aumento do desemprego e a fragilização das relações estáveis de trabalho) como na América Latina (com a perda do horizonte de progressivo assalariamento das relações de trabalho) trouxeram tensões a uma institucionalidade que nasceu e ainda se mantém largamente integrada ao sistema de regulação do trabalho.

De fato, e em que pese as diferenças de trajetória já bastante exploradas pela literatura, os modernos sistemas de proteção social tiveram sua origem vinculada às instituições de seguros sociais, se consolidando com a expansão dos regimes públicos de proteção aos chamados riscos sociais. Os seguros sociais evoluíram ao longo da primeira metade do século XX, nos países industrializados ou em processo de industrialização, por meio da constituição de fundos públicos garantidos pelo Estado e mantidos por cotizações de empregadores e empregados, de caráter obrigatório. Visavam à proteção do trabalhador e sua família nas situações de afastamento involuntário do mercado de trabalho como as provocadas por doença, velhice, invalidez ou desemprego. O enfrentamento dos riscos sociais por meio de políticas públicas operou uma larga reorganização do trabalho nessas sociedades, fortalecendo-o como integrante do espaço público, dotado de regulações sociais e protegido no campo progressivamente alargado do direito social (CASTEL, 1998).

Na segunda metade do século XX, ampliou-se o compromisso público no campo da proteção social. Ao mesmo tempo em que se expandiu a presença de benefícios monetários não contributivos, expandiram-se garantias de acesso a serviços públicos, em especial os relacionados à saúde, educação, cultura e assistência social. Nesse processo, as categorias do trabalho e do trabalhador continuaram sendo referências relevantes para a organização de ofertas protetivas, mas as ultrapassaram. Os direitos sociais expandiram-se, afirmado o acesso mais amplo, quando não universal, a certos bens, serviços e renda. A progressiva problematização da desigualdade e a busca por maior impacto distributivo da ação pública impulsionou a ampliação de usuários e ofertas sociais. As diferentes trajetórias do Estado social, acolhidas na análise seminal

de Esping-Andersen (1991) sob o conceito de regimes do Estado de Bem Estar, foram tensionadas por esse processo, consolidando modalidades distintas de cidadania social, assentadas em diferentes escopos e ofertas protetivas.

Não é o caso aqui de apresentar a construção histórica e institucional dos Estados de Bem Estar, mas tão somente de lembrar alguns processos seminais também presentes na trajetória brasileira. No Brasil, as instituições de seguro social, nascidas com os Institutos de Aposentadorias e Pensões durante a década de 1930 e unificadas pelo antigo Instituto Nacional de Aposentadorias e Pensões, dão origem à proteção previdenciária dirigida aos riscos sociais. Protegendo os trabalhadores formais e suas famílias, incluíram garantia de renda para as situações de impossibilidade de exercício do trabalho, além de introduzirem serviços de atendimento médico e hospitalar. Essa trajetória foi alterada pela Carta Constitucional de 1988, podendo-se destacar, entre seus avanços, a instituição da seguridade social como sistema básico de proteção social responsável pelas políticas de previdência social, assistência social e saúde; a responsabilidade do Estado em ofertar os serviços de saúde de forma universal, pública e gratuita, em todos os níveis de complexidade; a expansão do acesso à previdência social; a definição da assistência social como política pública, de oferta de serviços e renda às populações necessitadas; além da ampliação do direito universal à educação pública e gratuita.

Entendida como responsabilidade pública voltada a todos os cidadãos, o regime de proteção social acolhido pela Constituição federal aponta para a construção de uma sociedade mais integrada, com a ampliação de patamares de bem-estar, de acesso a oportunidades e a proteções, além de mecanismos destinados a confrontar dinâmicas tradicionais de reprodução de desigualdades. Esse modelo enfraquece o debate em torno da responsabilidade privada de cada indivíduo em afiançar patamares mínimos de acesso a renda e a bens de sobrevivência, assim como em aceder aos serviços relacionados à educação, à saúde e ao enfrentamento de contingências sociais. E, de fato, desde a década de 1980 a trajetória de adensamento e alargamento das ofertas públicas se consolidou, como demonstram a emergência e a consolidação do Sistema Único de Saúde e do Sistema Único de Assistência Social, a ampliação dos programas públicos de garantia de renda e dos serviços educacionais, expressões do movimento de fortalecimento da agenda social no país³.

Contudo, já na década de 1990, esse modelo passou a se defrontar com uma nova agenda de reformas no campo social. Pleiteando a ênfase nas situações específicas de vulnerabilidade e de pobreza, uma nova pauta emergiu refletindo o crescimento e a influência da agenda liberal, residualista no que se refere à ação social do Estado. Estimulada pela fragilização efetiva ou simbólica do assalariamento como padrão ou referência de inclusão no mercado de trabalho e no mundo da proteção social, ampliou-se a presença dos temas dos grupos socialmente vulneráveis e da reprodução da pobreza entre gerações. Pretendendo alterar o debate da proteção social, pleiteava-se

³ Sobre a trajetória da política social brasileira 20 anos após Constituição Social, sua organização e impactos sociais, ver IPEA (2009).

a ênfase na pobreza, quando não na chamada exclusão, entendidas como eixo central da ação do Estado no social. Não se tratava apenas da valorização de certos problemas sociais, mas de uma perspectiva diversa sobre a evolução recente das sociedades modernas – tendo a fragmentação e diferenciação social como mote – e seus princípios de regulação social⁴.

Na América Latina, o destaque dado à agenda da pobreza ampliou-se na década de 2000 e foi impulsionado pelas demandas sociais advindas das parcelas ainda significativas da população vivendo em situações inaceitáveis de miséria e desproteção social. Refletia igualmente a incompletude das construções institucionais de proteção social organizadas seja a partir dos princípios do trabalho, seja da cidadania. Voltados a famílias pobres, programas que articulam transferências de renda condicionados, associados a serviços sociais variados, se expandem rapidamente na região alcançando, já em 2010, dezoito países (CECCHINI; MADARIAGA, 2011).

Contudo, a nova agenda social, puxada pela implementação de programas de transferência condicionada de renda, se defrontou com distintas trajetórias históricas e institucionais, com as quais aqueles programas se confrontaram e nas quais inseriram. No caso brasileiro, a implementação das políticas específicas contra a pobreza, tendo como carro-chefe o PBF, encontrou uma adensada institucionalidade no campo social, tanto no que se refere à garantia de renda como aos serviços sociais, resultado da afirmação de direitos sociais operada no contexto da redemocratização. Nesse quadro, a agenda da pobreza aportou novas tensões e desafios ao sistema de proteção social. Mas, no sentido inverso, foi por ele largamente influenciada.

A ESTRUTURA E A CONFIGURAÇÃO ATUAL DAS OFERTAS DA PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL

Desde o final dos anos 1980, o sistema brasileiro de proteção social vem sendo marcado pela ampliação de ofertas de provisões sociais. O adensamento desse sistema pode ser observado em dimensões tais como: progressiva institucionalidade operada com suporte em normativas legais de alcance nacional; mecanismos estáveis de financiamento contando com recursos públicos crescentes e expressivos; estruturação nacional de políticas e programas assentados em arranjos intergovernamentais de gestão visando à convergência, cooperação e coordenação da ação pública nos três níveis de governo⁵.

No âmbito das ofertas, a expansão ocorrida nas últimas duas décadas não se limitou ao seu volume, mas igualmente a sua natureza e escopo. É possível identificar três modalidades de ofertas continuadas, definindo campos distintos de responsabilidades que organizam as provisões atuais do sistema de proteção social brasileiro: garantia de renda; serviços continuados de oferta universal; enfrentamento de desigualdades associadas a públicos específicos (JACCOUD, 2013, 2014). Essas modalidades de intervenção serão rapidamente resgatadas.

⁴ Os debates sobre solidariedade e responsabilidade e sobre direitos, risco e vulnerabilidade expressam bem o embate analítico a que se refere aqui (Jaccoud, 2010).

⁵ O volume dos recursos públicos mobilizados pelas três esferas de governo nas políticas sociais expressa a dimensão da ação pública no campo social. Esses recursos cresceram cerca de 6,0 pontos percentuais do Produto Interno Bruto (PIB) entre 1995 e 2010, passando de 19,2 para 25,2% de um PIB em expansão no período (CASTRO, 2012). Sobre a evolução das ofertas para o conjunto das políticas sociais antes e depois da Constituição de 1988, ver IPEA (2009). Sobre a institucionalidade federativa das políticas sociais, ver Arretche (2012) e Machado e Palotti (2014).

No campo garantia de renda, estão sob responsabilidade do governo federal as políticas que operam benefícios monetários de base contributiva e não contributiva, previdenciária e assistencial, buscando responder ao duplo desafio da substituição e da complementação de renda. Como apontado por Mesquita, Jaccoud e Santos (2010), as ações públicas no âmbito da garantia de renda ampliaram sua cobertura, passando a atender, para além dos trabalhadores vinculados a contratos formais de trabalho, os trabalhadores rurais em regime de economia rural, idosos e deficientes em situação de indigência e, por fim, as famílias em situação de pobreza. Por meio de benefícios diferenciados, visam tanto o enfrentamento dos riscos sociais clássicos cobertos pela Previdência Social, rural e urbana, como o combate à pobreza e à indigência, por meio dos benefícios assistenciais: o BPC e o PBF.

Os benefícios assistenciais representaram importante ampliação da garantia de renda da seguridade social brasileira. Embora regulados por marcos jurídicos distintos, eles romperam com essa tradição exclusivamente securitária no âmbito da renda, permitindo a intervenção estatal não apenas perante os riscos relacionados ao mundo e ao exercício do trabalho assalariado, mas também à condição de pobreza, associada ou não à inatividade. De fato, e em que pesem as similitudes – proteção de renda de natureza não contributiva dirigida às populações em situação de pobreza –, PBF e BPC operam proteções para públicos que se distinguem em sua relação potencial com o mercado de trabalho (JACCOUD, 2009). O BPC tem como finalidade assegurar acesso à renda para aqueles incapacitados para o trabalho seja pela idade avançada seja por deficiência. Ou seja, trata-se de uma renda de substituição à renda do trabalho, garantida àqueles que estejam em situação de pobreza e em condição de incapacidade para o exercício do trabalho. O PBF tem natureza distinta: seu público, de famílias pobres, não se caracteriza pela ausência de vínculo potencial com o mercado do trabalho; ao contrário, são famílias cujos membros adultos estão majoritariamente em idade laboral e, em percentuais expressivos, participantes do mundo do trabalho. Trata-se, aqui, de benefícios monetários que cumprem função de complementação de renda a famílias cuja renda do trabalho é insuficiente ou incerta⁶.

Um segundo tipo de ofertas continuadas, entre as provisões do sistema brasileiro de proteção social, se realiza por meio dos serviços sociais. Tendo como horizonte a universalização de acesso, os serviços sociais operam nacionalmente sob responsabilidade partilhada dos três níveis de governo. Contam com uma organização na forma de sistemas únicos (saúde, assistência social) ou regime nacional de colaboração (educação), visando a enfrentar os desafios de articulação e coordenação intergovernamental e assegurar ofertas permanentes e uniformidade, sob padrões mínimos e progressivos de qualidade. Essa engenharia institucional sustenta políticas abrangentes e de caráter permanente, mobilizando importantes recursos institucionais, humanos e financeiros que dotaram o país de uma ampla oferta de serviços, apesar de ainda heterogênea e desigual em seus territórios.

⁶ Tais diferenças também se expressam no valor dos benefícios e nas linhas de pobreza. A operacionalização do BPC se ampara na definição de extrema pobreza dada pela Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) e associada ao valor de ¼ do salário mínimo, ou seja, seu público-alvo são idosos ou deficientes que vivem com renda familiar per capita inferior a ¼ do salário mínimo. O PBF, por sua vez, tem seus benefícios relacionados a duas linhas, de pobreza e de extrema pobreza, determinadas pelo governo. Quanto ao valor dos benefícios, enquanto o BPC opera no montante de um salário mínimo, no PBF o valor transferido por família varia de acordo com a composição e a renda da família. Assim, as famílias em situação de extrema pobreza recebem o chamado benefício básico, no valor de R\$ 77,00; para elas, assim como para aquelas em situação de pobreza (com renda entre R\$ 77,00 e R\$ 154,00), o PBF transfere ainda Benefícios Variáveis, a depender da composição da família: Benefício Variável por filhos (no valor de R\$ 35,00 por filho de 0 a 15 anos, limitado a cinco filhos por família); Benefício Variável à gestante e à nutriz (no valor de R\$ 35,00); e Benefício Variável ao adolescente de 16 e 17 anos (no valor de R\$ 42,00 e limitado a dois filhos por família). No caso das famílias em situação de extrema pobreza que, mesmo com as transferências acima descritas, não superaram a linha de extrema pobreza, o PBF complementa a renda com o chamado Benefício para a Superação da Extrema Pobreza – calculado caso a caso, de modo a alcançar a renda mínima de R\$ 77,00 por pessoa.

A responsabilidade pública alargada no campo dos serviços sociais visa, pois, a efetivar garantias de acesso associadas ao reconhecimento dos direitos sociais em saúde, educação e assistência social, enfrentando o contexto de expressiva descentralização de responsabilidades e a um quadro federativo caracterizado por altas desigualdades sociais, regionais e administrativas. Os desafios são ainda maiores na medida em que aquelas políticas pretendem não apenas garantir a oferta de atenções primárias, mas avançar resultados que reduzam desigualdades e concentração de oportunidades.

Nesse sentido, o compromisso com a universalidade de acesso nas políticas sociais promove um crescente reconhecimento da desigualdade, seja no acesso, na progressão das atenções ou nos resultados ou resolutividade alcançada junto a certos públicos e populações. Processos de discriminação e segregação constrangedores de direitos e de oportunidades de inclusão social passaram a ser reconhecidos, e iniciativas voltadas à equidade emergiram progressivamente, desenvolvidas nos três níveis de governo, mas sob liderança do nível federal, em resposta às demandas de grupos específicos que pleiteiam o reconhecimento e o enfrentamento das situações de desigualdade e discriminação das quais são vítimas.

Buscando avançar no enfrentamento da desigualdade, um terceiro grupo de políticas públicas passa a ganhar espaço, compondo estratégias, articulações e proteções dirigidas a públicos para os quais faz-se imperiosa a ação voltada à promoção de igualdade. Podemos identificar, nesse campo, ao menos dois tipos de intervenção: programas ou políticas públicas desenhados para o atendimento particular a determinados públicos, e ações de tensionamento das políticas universais para o atendimento desses públicos e suas demandas. Trata-se, nos dois casos, da priorização de segmentos sociais marcados por processos históricos de subalternidade social que se refletem em sua aparente “invisibilidade” para as políticas públicas, seja como sujeito de direitos, seja como portadores de demandas particulares de igualdade.

Avançar em estratégias adensadas para enfrentar os expressivos padrões de desigualdade da sociedade brasileira – e seus mecanismos de reprodução – permanece imperativo, como mostram as políticas dirigidas ao combate ao racismo e à promoção da população negra. Como já analisado (THEODORO, 2008), as políticas de promoção da igualdade racial vêm se expandindo em diversos âmbitos da ação pública, e trazendo desafios tão novos como promissores para a agenda da igualdade e da universalidade. Desafios igualmente importantes, apesar de originários de agenda diferenciada, têm sido aportados pelas ações voltadas à extrema pobreza. Diante dos dois temas (não por coincidência, largamente superpostos), a agenda de redução da desigualdade implica em perseguir três objetivos, concomitantemente: o primeiro se refere a padrões progressivos de qualidade nas ofertas de serviços universais; o segundo, a patamares de acesso e resultados às políticas de proteção social que sejam indiferentes à origem e às condições sociais da população; e o terceiro, a estratégias e resultados que enfrentem os patamares iniciais de desigualdades visando assim a sua reversão (JACCOUD, 2013).

Na perspectiva aqui adotada, os avanços na agenda da igualdade exigem políticas públicas ancoradas no princípio da equidade, mas não aceitam a substituição ou mesmo a subordinação do princípio da igualdade ao da equidade. A superação dos patamares da desigualdade social brasileira depende tanto da reafirmação do princípio da igualdade como base da ação pública quanto da priorização do combate à desigualdade enquanto agenda estratégica. Nesse sentido, a intersectorialidade pode se afirmar – e vem se afirmando – como importante instrumento. Ela pode propiciar uma leitura mais qualificada das situações de constrangimento no acesso a bens, a benefícios e serviços da proteção social, e a oportunidades. E, principalmente, pode favorecer uma oferta de ação pública mais qualificada no enfrentamento da desigualdade.

ENFRENTAMENTO À POBREZA NO DEBATE DA PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRA

O adensamento do debate em torno da pobreza e o rápido processo de implementação e ampliação da cobertura do PBF incorporam pautas e desafios inovadores para a proteção social no Brasil. Implicaram em um novo patamar de reconhecimento – e na exigência de atendimento – de populações e situações parcial ou integralmente excluídas da atenção e da ação pública. Desse modo, o PBF vem não apenas contribuindo para o enfrentamento à pobreza, mas também ampliando a visibilidade e a pauta da inserção de parcelas vulneráveis da sociedade e de suas demandas, abrindo novas perspectivas para o desenvolvimento de políticas inclusivas, bem como para o enfrentamento da histórica naturalização da pobreza e dos tradicionais mecanismos de reprodução da desigualdade.

Contudo, as tensões e os desafios no processo de articulação entre as políticas de enfrentamento à pobreza e a agenda universalista são expressivas. As dificuldades se apresentam em cada um dos temas dos quais dependem a afirmação e consolidação de um campo alargado de políticas sociais, do mesmo modo que nos temas relacionados ao fortalecimento da agenda da equidade. Serão aqui comentados três aspectos, referentes à: (i) identificação do pobre e da pobreza – abarcando definição conceitual e operacional; (ii) definição do tratamento a ser dirigido ao público – incluindo escopo protetivo, ofertas, metas e resultados; (iii) organização e gestão das políticas.

Quanto ao primeiro tema, os esforços para a definição de pobreza e identificação da população pobre abriram um amplo campo para a categorização de privações e a construção de linhas de pobreza. Expandiu-se o terreno para elaboração e discussão de índices (unidimensionais ou multidimensionais) e linhas (absolutas ou relativas), assim como a elaboração de diferenciados referenciais metodológicos e instrumentos de mensuração (SOARES, 2009). Antes mais associada a insuficiências calóricas ou a situações de ausência ou insuficiência de renda, os indicadores e linhas agora se referem, cada vez com maior frequência, às situações de carência de acesso a produtos, bens e serviços de relevante necessidade. Em qualquer um desses casos, a relevância

operacional das linhas e dos esforços analíticos que os sustentam não devem obscurecer o fato de que as categorias criadas – e não apenas perante as linhas absolutas – são limitadas e artificiais, considerando que essas realidades são constituídas por situações complexas e imprecisas, distintas e mutáveis. O debate é difícil, pois, se as linhas de pobreza permitem a definição e identificação de uma população-público de certas políticas – sendo ainda relevantes para elaboração de diagnósticos e de monitoramento de condições de vida –, não devem se confundir com os processos sociais que alimentam as trajetórias ali capturadas.

Para além da definição, identificação e mensuração do público – e compreensão dos diferentes processos de reprodução de desigualdade que o caracterizam –, a implementação de programas de enfrentamento da pobreza exige resposta a outra questão complexa: a definição da proteção a ser dispensada. O reclamo pelo reconhecimento da natureza multissetorial da pobreza tem, progressivamente, ampliado a demanda por uma proteção integral dirigida aos mais pobres, incluindo políticas de cuidado e de gênero, desenvolvimento de capacidades e geração de oportunidades; contudo, também aqui defronta-se com questões difíceis. A pauta da proteção integral pode ser interpretada como demanda por uma ampla gama de ofertas dirigidas exclusivamente aos mais pobres. Essa não foi a experiência do PBF, cujos resultados positivos refletem a importância de sua integração com as ofertas de educação e saúde organizados na forma de sistemas de políticas com escopo universalizante. Nesse âmbito, o sucesso do programa tem sido expressivo: melhoria não apenas da frequência, mas do desempenho escolar dos alunos de famílias do PBF e ampliação do acesso aos serviços de saúde com repercussões importantes na qualidade de vida. Tais resultados advêm mais do estabelecimento de um compromisso das políticas setoriais com o público mais vulnerável, incluindo inovações em instrumentos de acompanhamento e articulação das equipes nos territórios – como será tratado mais à frente – e menos do estabelecimento de uma oferta em escopo diferenciada para esses públicos.

A opção por políticas específicas ou políticas amplas – ou a articulação entre elas – para combater situações particulares de desigualdade parece, assim, exigir a consideração dos processos e as dinâmicas de reprodução de desigualdade nas quais os públicos mais vulneráveis estão inseridos. A experiência brasileira recente demonstra a relevância das ações específicas para enfrentar patamares expressivos de desigualdade, tais como a promoção de oportunidades para a população negra – caso das cotas para acesso a universidades públicas – ou para a pequena agricultura familiar – com as ações de melhoria do acesso ao crédito e ao mercado. Mas tal experiência vem demonstrando a relevância das ofertas universais tensionadas para a igualdade, cujo papel é central. No caso da população em situação de pobreza, isso ocorre por ao menos dois motivos: organizar a oferta pública para uma ação que interfere somente após a instalação da pobreza permite ordenar o atendimento de necessidades, mas tem pouco a contribuir sobre a reprodução da pobreza; paralelamente, o acesso condicionado à comprovação de estado de necessidade é, por princípio, contrário à perspectiva integradora que deve inspirar políticas sociais voltadas à redução da desigualdade, devendo, por

isso, ser necessariamente articulada a arranjos capazes de conciliá-la com critérios abrangentes de acesso.

Assim, e com relação à terceira dimensão da ação pública no campo da proteção social – a equidade –, cabe ainda destacar que o debate sobre a pobreza tanto propiciou o desenvolvimento de instrumentos de gestão focalizada quanto o avanço em torno dos conceitos de articulação e integração intersetorial. Mas a categorização das necessidades e seu processamento burocrático não são, por si, capazes de pautar a superação das situações de pobreza ou discriminação, nem de construir referências de igualdade imprescindíveis a patamares adensados de coesão e integração social. Quando voltada exclusivamente aos pobres, a ação pública encontra dificuldades expressivas de organizar ofertas qualificadas, seja em termos de capacidades administrativas e institucionais, seja de resultados.

INTERSETORIALIDADE NO SISTEMA BRASILEIRO DE PROTEÇÃO SOCIAL

Intersetorialidade tem sido associada tanto ao melhor conhecimento quanto à intervenção mais qualificada no social. Enquanto movimento de compreensão dos problemas sociais – e apoiada no enfoque interdisciplinar que procura superar a fragmentação observada no âmbito das ciências sociais aplicadas –, a perspectiva intersetorial vem favorecendo análises e abordagens mais integradas. No campo da gestão das políticas sociais, a intersetorialidade tem se afirmado como instrumento na busca de estratégias institucionais que promovam uma ação pública mais eficiente e resolutiva dada a complexidade dos problemas sociais. Dessa maneira, buscando inovar tanto na leitura como na intervenção social, a intersetorialidade vem sendo reconhecida como tema estratégico no campo das políticas públicas. Contudo, foi particularmente em torno das questões de vulnerabilidade e pobreza que o debate sobre intersetorialidade ganhou destaque. Sua progressiva relevância associa-se à busca de trajetórias mais efetivas para a superação da pobreza, para a realização do desenvolvimento humano e para o enfrentamento da chamada multidimensionalidade das situações de vulnerabilidade e risco. Entretanto, o esforço intersetorial pode mobilizar perspectivas diversas sobre o papel do Estado no campo social. Tanto como abordagem de problemas sociais como enquanto instrumento de gestão, a intersetorialidade tende a fortalecer uma perspectiva restritiva de proteção social se capturada e ressignificada pela problemática estrita da pobreza. O caminho contrário, entretanto, pode ser trilhado, apontando para o fortalecimento dos direitos sociais em territórios e junto a populações marcadas por vulnerabilidades, carências e demandas de equidade. Nesse caso, a intersetorialidade operaria associada a uma perspectiva de garantia de direitos e efetivação das ofertas universais para públicos e situação específicas de desigualdade.

Essas tensões têm sido observadas em torno das ações integradas voltadas às situações de pobreza desenvolvidas no Brasil nas últimas duas décadas, com destaque para aquelas que articulam benefícios monetários assistenciais com oferta de serviços. No

caso brasileiro, como no da maioria dos países latino-americanos, os benefícios não contributivos voltados à população pobre ocupam espaço importante nos sistemas de proteção social. E, novamente, aqui encontramos significativas dissonâncias no debate. Os benefícios não contributivos podem ser chamados a operar como instrumentos de promoção da equidade no acesso a serviços e oportunidades, além de como resposta ao reconhecimento do direito à renda para diferentes situações ou segmentos da população afetada pela precariedade do mercado de trabalho e pela limitação da cobertura previdenciária. Podem, contudo, operar em outro sentido, constringendo a legitimidade dos direitos universais tidos por iníquos e custosos, e dos programas previdenciários, por excludentes.

Não cabe retomar esse debate já bem tratado pela literatura, mas apenas lembrá-lo, e por dois motivos que importam na análise que vem sendo aqui desenvolvida. Em primeiro lugar, pelo fato de que distintos conteúdos e perspectivas protetivas podem ser associados à proposta intersetorial articulada em torno dos programas de transferência de renda, com impactos distintos na natureza da proteção efetivada. Em segundo, igualmente relevante no escopo deste artigo, de que o sentido da ação intersetorial responde diretamente ao contexto institucional onde ela se desenvolve; ou seja, faz toda diferença analisar uma experiência de articulação e colaboração entre diferentes políticas ou programas que integram um sistema adensado de proteção social de pretensão universalista ou, ao contrário, se integram um modelo residualista em que a política social opera com objetivos limitados ou constringidos de inclusão e promoção social.

No caso específico das ações intersetoriais mobilizadas em torno do BPC e do PBF, a articulação de benefícios monetários com a oferta de serviços tem obtido resultados positivos na melhoria da qualidade de vida e no acesso aos direitos das famílias beneficiadas. Isso parece refletir tanto a relevância da ação direcionada a públicos marcados por situações extremas de vulnerabilidade quanto sua articulação com as políticas universais, onde a densidade de oferta das redes públicas nos territórios e o tensionamento por melhor qualidade e integralidade estão presentes. Naqueles dois casos, como será visto, foi a existência prévia das ações de cunho universal que permitiu o desenvolvimento de experiências promissoras de intersetorialidade, com impactos relevantes sobre as desigualdades.

Para o que nos interessa mais diretamente neste artigo, cabe destacar que tanto o BPC como o PBF são perpassados por esforços similares de ação intersetoriais. Esses programas buscaram a integração dos benefícios monetários com os serviços de educação e saúde, e assentaram-se em instrumentos de compartilhamento de informações muito mais do que de recursos financeiros. A construção institucional da intersetorialidade desenvolveu-se não apenas em âmbito federal, mas também nos espaços subnacionais. Em ambos os casos, essa construção foi conservadora ao resguardar as competências e atribuições setoriais, que praticamente não sofreram acréscimos

ou alterações significativas. Igualmente no BPC e no PBF, o reconhecimento de que públicos específicos estavam vivenciando déficits de atendimento setorial em educação e saúde parece ter sido o principal motor de legitimação e mobilização da articulação intersetorial. Serão resgatados rapidamente as experiências desenvolvidas no âmbito desses dois programas, visando a observar as principais características na configuração das ações de colaboração intersetorial engendradas.

No caso do BPC, importante arranjo de instersetorialidade vem sendo observado no BPC na Escola. Desenvolvido há 8 anos com o objetivo de promover a inclusão escolar das crianças e adolescentes beneficiários dessa transferência de renda⁷, a iniciativa se assentou no reconhecimento de que era necessário ampliar a proteção social dos beneficiários do BPC para além da renda e, ao mesmo tempo, superar as intervenções pontuais e isoladas que marcavam os serviços voltados a pessoas com deficiência (YOSHIDA, 2010). A dificuldade de acesso à educação por parte das crianças e adolescentes beneficiários dessa transferência pôde ser avaliada por meio de um esforço de confrontação das bases de dados do Cadastro Administrativo do BPC, gerido pela Dataprev/MPS, e do Censo Escolar, pelo Inep/MEC⁸. Dados de 2007, que revelaram que 70,5% dos 340 mil beneficiários do BPC com idade até 18 anos estavam fora da escola, motivaram a organização de um programa intersetorial com o objetivo de articular e integrar as políticas de assistência social, educação, saúde e direitos humanos visando a assegurar o acesso e permanência desse público na escola.

O programa organizou-se por meio de uma estratégia intersetorial e de um compromisso federativo. A estratégia intersetorial permitiu a consolidação de um arranjo de gestão realizado, em âmbito nacional, por um Grupo Gestor Interministerial (CGI)⁹. Os níveis estaduais e municipais, que participam do programa por adesão voluntária, repetem o desenho intersetorial de gestão por meio dos Grupos Gestores Estaduais e Municipais¹⁰. As iniciativas foram sistematizadas em 2011 pelo Protocolo de Ações Intersetoriais, que identifica as ações a ser realizadas por cada uma das quatro áreas envolvidas – Desenvolvimento Social, Educação, Saúde e Direitos Humanos¹¹.

Para identificar aquelas barreiras e estruturar o programa, o CGI optou por uma abordagem ampla: a realização de uma pesquisa com todos os beneficiários do BPC na idade referida. O instrumento utilizado foi um amplo questionário, elaborado pelo próprio CGI e aplicado pelos municípios que haviam aderido ao programa¹². A partir dos resultados, foram elaboradas estratégias e ações variadas¹³. A legitimidade alcançada pela estratégia intersetorial reflete os resultados expressivos que alcançados vêm sendo identificados na inclusão escolar das crianças e adolescentes beneficiários do BPC. Em 2012, um segundo trabalho de confrontação das bases de dados da Dataprev/MPS e do INEP/MEC foi realizado, quando se observou que o percentual de beneficiários do BPC com idade até 18 anos sem registro escolar havia caído pela metade, alcançando o percentual de 36,6%. Contudo, se a matrícula foi ampliada, ainda há desafios expressivos para assegurar a permanência desses alunos na escola¹⁴. Em

⁷ O BPC beneficia pessoas com deficiência de qualquer idade, desde que reconhecida sua situação de dependência e incapacidade para a vida independente.

⁸ O Censo Escolar é o levantamento anual de dados estatísticos educacionais de âmbito nacional; coleta dados sobre estabelecimentos de ensino, turmas, alunos, profissionais escolares em sala de aula, movimento e rendimento escolar. Feito em colaboração com as secretarias estaduais e municipais de educação, conta com a participação de todas as escolas públicas e privadas do país: são cerca de 215 mil escolas de educação infantil, ensino fundamental, ensino médio, educação de jovens e adultos e de educação especial.

⁹ O CGI é coordenado pelo MDS e conta com dois representantes de cada política envolvida, o que resulta em oito representantes. Sobre essa experiência, ver Souza (2013).

¹⁰ Em dezembro de 2014 o Programa contava com a adesão de 4.677 municípios (83,97% dos municípios brasileiros), onde estão localizadas 435.800 crianças e adolescentes beneficiários do BPC (COMIN, 2015, p. 33). Sobre o processo de adesão, ver Yoshida, 2010.

¹¹ Uma análise da abordagem intersetorial do BPC, incluindo orientações, normativas e organização institucional, foi desenvolvida por Comin (2015).

¹² O relato deste processo pode ser encontrado em Yoshida (2010). Freitas (2010) realiza uma análise minuciosa do questionário, incluindo a identificação de suas limitações.

¹³ Souza (2013) destaca as principais ações implementadas pelo BPC Escola pelas políticas de saúde e educação: ampliação do fornecimento de órteses e próteses nas Unidades de Reabilitação do Sistema Único de Saúde (SUS), a disponibilização de recursos para adequação de acessibilidade dos prédios escolares (4.197 escolas), distribuição de Salas de Recursos Multifuncionais (2.778 escolas) e veículos para o transporte escolar acessível (2.600).

¹⁴ Analisando as barreiras identificadas pela pesquisa, Freitas (2010) ressalta que as distintas deficiências se relacionam diferentemente com as barreiras de acesso e permanência na escola. O autor destaca ainda a identificação, pelos beneficiários, da relevância das barreiras físicas, materiais (incluindo infraestrutura escolar) e de acessibilidade, assim como de barreiras atitudinais, ainda não priorizadas pelo programa. Freitas identifica que são diferentes as barreiras encontradas pelos que estavam frequentando a escola, pelos que nunca haviam frequentado, e pelos que haviam frequentado e não frequentavam mais.

termos de gestão, o aprimoramento deve passar pelo enfrentamento do desequilíbrio na participação das políticas setoriais – identificada por Comin (2015) –, assim como dos arranjos de gestão, da insuficiência no monitoramento das ações realizadas e do aperfeiçoamento do arranjo federativo em torno do qual se sustenta a ação.

No caso do PBF, a experiência de intersetorialidade teve como base a operacionalização das condicionalidades do programa. Também aqui a ação integrada com as políticas de saúde e educação implicou não em uma alteração do escopo ou formato das ações setoriais específicas, mas do aperfeiçoamento de mecanismos relacionados ao seu alcance junto a públicos específicos. Observou-se, igualmente, a construção de uma institucionalidade específica e replicada nos três níveis de governo. A construção da ação intersetorial assentou-se em um instrumento informacional, aqui de grande envergadura: o Cadastro Único para Programas Sociais.¹⁵ Contudo, ao contrário do BPC, o PBF contou com um suporte legal: as condicionalidades – uma das principais características no modelo dos programas de transferência condicionada de renda – estavam previstas na lei de criação do programa e eram consideradas de cumprimento obrigatório pelos beneficiários do programa de transferência de renda, cabendo ao Estado atestar o seu cumprimento.

Para a construção das condicionalidades¹⁶, o PBF se defrontou com a adensada institucionalidade federativa das políticas de educação e saúde, assim como com a forte construção legal e normativa decorrente da afirmação constitucional dos dois campos de ofertas como direitos sociais. Nesse contexto, a intersetorialidade proposta pelas condicionalidades do PBF às políticas de educação e saúde não poderia contornar o princípio da universalidade que as organizam. Em sua articulação com o PBF, a força do preceito equalizador das ofertas que permeiam as políticas universais de educação e saúde atuou para evitar derivas frequentes no tratamento dos pobres. Abordagens de controle e punição aos beneficiários foram minimizadas em prol da afirmação do direito de cada cidadão ao acesso àqueles serviços. Perante o direito à educação básica ou à atenção à saúde, o cancelamento do benefício do PBF das famílias que não cumprem as condicionalidades não configurava uma alternativa politicamente adequada. A luz dos princípios constitucionais, as dificuldades de acesso das famílias beneficiárias do PBF à educação e à saúde deveriam ser reconhecidas como um constrangimento diante de um direito social a ser garantido pelo Estado. Tal constrangimento estaria a exigir uma intervenção ativa do poder público, seja para garantir a presença da oferta, seja para superar as dificuldades que se antepunham ao usufruto da oferta por aquelas famílias.

O reconhecimento do acesso desigual à saúde e educação por parte das famílias mais pobres propiciou o desenvolvimento de um sistema de gestão das condicionalidades progressivamente aperfeiçoado no sentido de um esforço de acompanhamento das famílias que tivesse voltado à garantia dos referidos direitos¹⁷. Ainda em momentos iniciais do PBF, e sob pressão recorrente de setores conservadores em defesa de uma

¹⁵ Cadastro Único para Programas Sociais foi instituído em 2001 como instrumento de identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda, e tem como finalidade primeira a seleção de beneficiários do PBF. Seu papel crescente na construção da articulação intersetorial de programas que visam atingir a públicos mais vulneráveis foi analisada em Lício (2015), incluindo análise de suas potencialidades assim como das tensões e desafios que perpassam este processo.

¹⁶ São condicionalidades do PBF na educação a frequência escolar mínima de 85% para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos e mínima de 75% para adolescentes entre 16 e 17 anos. Na saúde as condicionalidades se referem ao acompanhamento do calendário de vacinação e do crescimento e desenvolvimento para crianças menores de 7 anos; e pré-natal das gestantes e acompanhamento das nutrizes.

¹⁷ Para uma descrição e análise da concepção e operacionalização das condicionalidades, ver Agatte e Antunes (2014). Para uma análise sobre as críticas mais frequentes às condicionalidades no PBF, ver Cotta e Paiva (2010).

gestão de caráter moralizadora e punitiva, o MDS já garantia que os efeitos punitivos seriam gradativos de modo a postergar o cancelamento do benefício e viabilizar o direito de acesso e permanência nas políticas sociais. A gestão das condicionalidades deveria permitir tanto responsabilizar o poder público pelo atendimento quanto identificar dificuldades das famílias no acesso aos serviços e possibilitar que fossem solucionados¹⁸.

A gestão das condicionalidades consiste, no modelo acolhido pelo PBF, em uma operação independente, mas integrada, das políticas de educação, saúde e assistência social¹⁹, seja no âmbito do governo federal, dos estaduais ou municipais²⁰. Em âmbito nacional, o MDS é responsável por articular as ações intersetoriais de gestão das condicionalidades, enquanto nas esferas estadual e municipal a coordenação intersetorial compete respectivamente aos coordenadores estaduais e aos gestores municipais do PBF, em sua grande maioria, membros das equipes das secretarias estaduais e municipais de Assistência Social²¹. Na educação e saúde, as ações de gestão das condicionalidades são desenvolvidas dentro de suas estruturas institucionais. Na área de educação, o Ministério da Educação – MEC é o responsável pela coordenação da condicionalidade, enquanto nos estados essa atribuição é de competência dos coordenadores estaduais do PBF na educação e, nos municípios, dos coordenadores municipais do PBF na educação, ambos indicados pelos gestores das secretarias de educação. Na saúde, da mesma forma, a coordenação nacional da condicionalidade é de responsabilidade do Ministério da Saúde (MS) e, nos estados e municípios, a gestão do PBF compete aos responsáveis técnicos indicados pelas secretarias de saúde²².

Outras construções institucionais tiveram papel relevante nessa experiência de inter-setorialidade e devem ser citados. O Sistema de Condicionalidades do PBF (Sicon) permite a identificação e listagem das crianças de famílias beneficiadas pelo PBF a partir da integração das bases de dados do MEC e MS; possibilita, assim, o acompanhamento das condicionalidades em cada município brasileiro, além do acompanhamento, pela assistência social, das famílias em descumprimento²³. A criação do Índice de Gestão Descentralizada (IGD) também teve papel estratégico nesse processo: operando com um incentivo financeiro para a gestão de estados e municípios em função da qualidade do cadastro e do acompanhamento das condicionalidades, o IGD é um poderoso incentivo à ação intersetorial. Ele permite a partilha de recursos entre as três áreas de governo – educação, saúde e assistência –, e os recursos respeitam a autonomia dos municípios, podendo ser utilizados para finalidades variadas, que vão desde o apoio à aquisição de equipamentos e material de consumo até o apoio à implementação de outras ações integradas às condicionalidades.²⁴

Cabe aqui lembrar, mesmo que rapidamente, os resultados expressivos dessa ação intersetorial e interfederativa. A educação acompanha, a cada bimestre, a frequência escolar de 14,8 milhões de estudantes entre 06 e 17 anos de famílias do PBF, enquanto a rede de saúde opera com acompanhamento semestral de mais de 8,8 milhões de

¹⁸ Classificada, face as demais experiências latino-americanas, como operando condicionalidades brandas (Cecchini, 2013), a regra brasileira instituiu efeitos gradativos para as famílias que descumpram as condicionalidades: num primeiro momento há uma advertência; caso o descumprimento persista, ocorre o chamado bloqueio (o recebimento do benefício é atrasado em 30 dias). Em seguida pode ocorrer a suspensão (dois meses sem sacar o benefício), quando a família é priorizada para o acompanhamento familiar pelas equipes dos CRAS. O cancelamento do benefício somente pode ocorrer após descumprimentos consecutivos, e se ineficaz o trabalho de acompanhamento familiar. Não há exclusão no caso de inexistência dos serviços no território, sendo estes casos mapeados e usados como indicadores de expansão de serviços, seja na educação ou, principalmente nos serviços. Sobre o tema ver Ximenes e Agatte (2011) e Campello et al (2014), em especial parte II.

¹⁹ A aprovação do “Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferência de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social”, em 2009, acolheu a compreensão, já há longo tempo presente entre os gestores do programa, de que o descumprimento de condicionalidades é um dos mais relevantes indicadores de vulnerabilidade social das famílias beneficiárias. Normativa de 2013 (MDS, 2013) assegura que nenhuma família terá os benefícios cancelados sem que antes seja incluída nos serviços socioassistenciais de acompanhamento familiar. “Em março de 2012, com base nas regras antigas, mais de 30 mil famílias tiveram o benefício cancelado pelo descumprimento reiterado da condicionalidade. Em março de 2014, com as novas regras, são 1.100 famílias que podem ter o benefício cancelado” (MDS, 2013a).

²⁰ Descrição sobre a coordenação e operação intersetorial e interfederativa das condicionalidades do PBF pode ser encontrada em Ximenes e Agatte (2012) e Agatte e Antunes (2014).

²¹ A esse respeito, ver pesquisa realizada com os gestores das condicionalidades, apresentada nesta publicação.

²² A dimensão da gestão intersectorial e interfederativa deste esforço é expressiva: “Além dos 27 coordenadores estaduais da educação, saúde e assistência social/PBF, e dos 5.565 coordenadores municipais do Programa Bolsa Família, operadores municipais da frequência escolar e coordenadores municipais da saúde/PBF, a rede de saúde, educação e assistência social em geral está mobilizada para o acompanhamento das condicionalidades. São cerca de 160 mil escolas que possuem ao menos um beneficiário do PBF em seu quadro de estudantes, portanto nestas escolas a atuação de diretores e secretários escolares para informar sobre a frequência escolar é indispensável. Além disso, na saúde, são 250 mil agentes comunitários de saúde e aproximadamente 100 mil equipes de saúde da família que informam o acompanhamento vacinal, nutricional de crianças e pré-natal de gestantes” (Ximenes e Agatte, 2011, 16).

²³ O SICON permite o diálogo entre os sistemas de informação do Cadastro Único/Benefícios, do sistema Presença, do MEC, e do Sistema de Gestão do PBF na Saúde, do MS, por base municipal. Em 2013, apenas 7 municípios brasileiros não estavam operando com o SICON (Ximenes, 2014).

²⁴ Sobre o histórico e impacto do IGD, ver Lício (2012), em especial o capítulo 5.

²⁵ No ensino fundamental, a taxa de aprovação é maior para os alunos do PBF Bolsa Família: 88,2%, em comparação a 85,2% dos beneficiários (Cireno et al, 2014, 56).

²⁶ A esse respeito, ver Rasella et al. (2013) e Ximenes et al. (2014).

²⁷ Segundo Neto et al. (2013), nas escolas com maioria de alunos do PBF apenas 31% têm sala de professores, contra 60% das demais escolas; 12% têm quadra esportiva e 4% têm parque infantil, contra 40% e 10% nas outras; e 27% não têm sanitário interno, contra 27% nas demais.

²⁸ “Entre os jovens que fazem parte dos 20% mais pobres da população, somente pouco mais de um terço está alinhada com as expectativas de conclusão do ensino médio, enquanto que entre os mais ricos essa taxa é de quase 90%”. (SENARC/DECON, 2012).

famílias com informações coletadas no Mapa de Acompanhamento da Saúde. Em termos de enfrentamento das situações sociais, além do estímulo à permanência na escola, a visibilidade dada pelas condicionalidades à trajetória das crianças de famílias pobres beneficiárias do PBF foi, muito provavelmente, fator da melhoria observada no período. Comparando a trajetória escolar de beneficiários e não beneficiários do PBF, Cireno, Viana e Alves (2014) observam menor taxa de abandono entre os beneficiários, seja no ensino médio ou no fundamental, em todas as regiões do país. Os resultados de aprovação escolar também são analisados, observando-se, para o ensino médio, uma taxa de aprovação superior para os beneficiários do PBF em relação aos não beneficiários do PBF²⁵. Os indicadores de saúde não são menos expressivos²⁶.

Contudo, há desafios importantes para enfrentar, e eles podem ser sintetizados no objetivo de assegurar a igualdade de chances e de resultados entre os alunos nas escolas brasileiras. O estudo de Neto et al. (2013) sobre a infraestrutura escolar mostra que as escolas de maioria de crianças do PBF têm condições mais precárias que as demais²⁷. As trajetórias escolares mais curtas²⁸ e a naturalização do fracasso escolar ainda são uma realidade para as crianças mais pobres. Mais grave, a naturalização do fracasso escolar se transforma, ela própria, em uma das causas desse fracasso (BARBOSA, 2005).²⁹ O desafio parece ser, assim, o de ampliar e aprofundar o debate sobre enfrentamento da desigualdade, consolidando esse objetivo como pauta estratégica na agenda das políticas públicas. O PBF, por exemplo, vem ultrapassando o campo das condicionalidades e avançando no da equidade, promovendo ações para as escolas com predominância de crianças do PBF³⁰.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A configuração institucional do sistema brasileiro de proteção social, organizada em modalidades distintas de ofertas, inclui tanto um adensado eixo de garantia de renda com expressiva presença de benefícios não contributivos como uma responsabilidade pública alargada no campo dos serviços sociais. Atravessada pelas desigualdades que marcam o país, a proteção social opera ainda com campo de ações voltadas para públicos específicos, onde compõem as estratégias de enfrentamento da pobreza, mobilizando intersectorialmente, benefícios e serviços, além de outras ações particulares, por públicos ou situações. Essas ações específicas podem, contudo, sinalizar para uma perspectiva restritiva de proteção social ou, ao contrário, apoiar o fortalecimento dos direitos sociais e demandas de equidade, se associadas a uma perspectiva de garantia de direitos e efetivação das ofertas universais. São alternativas que sofrem a influência de trajetórias históricas e institucionais, ao mesmo tempo em que dialogam com o horizonte normativo posto nos projetos políticos em debate. Dessa forma, interdisciplinaridade, transversalidade, intersectorialidade, termos que num primeiro momento se associam a estratégias de gestão, participam também de um debate mais amplo referente à configuração da proteção social brasileira.

Nos limites desta conclusão cabe lembrar que, ao expressar, no campo das políticas sociais, a preocupação com a segmentação da intervenção pública e os esforços visando a sua superação, a intersectorialidade se refere a uma ação pública mais eficiente, promotora de conexões potenciais entre as políticas públicas. A articulação entre as diferentes ofertas setoriais traduziria, ao mesmo tempo, um duplo reconhecimento: o do usuário em sua trajetória pelas diversas políticas e o dos chamados problemas multidimensionais, cuja causalidade não pode ser creditada a um único setor ou dimensão. Em geral, a intersectorialidade vem tendo destaque no debate sobre a pobreza, entendida como problema complexo, em torno do qual vem se ampliando a reclamação por uma gestão pública mais integrada, com capacidade estatal e institucional adensada, maior capacidade de diálogo e partilha de recursos entre políticas setoriais, e mais mobilização de vontade política visando à colaboração. A reflexão sobre esses pontos a partir dos exemplos trazidos nas seções anteriores, bem como da perspectiva apresentada pela análise do sistema brasileiro de proteção social, pode sugerir algumas questões merecedoras de maior atenção.

Cabe perguntar, em primeiro lugar, em que medida a intersectorialidade se diferencia da coordenação institucional. Como observa Bronzo (2007), a literatura vem sublinhando a especificidade da intersectorialidade. Para alguns autores, diferentemente da ação de cunho transversal ou da coordenação, a intersectorialidade implicaria em alterações no desenho e conteúdo das políticas setoriais. Nos casos aqui observados, a ação intersectorial se consolidou sobretudo como coordenação da ação pública, tendo em vista públicos e vulnerabilidades claramente identificadas, respeitando as especificidades das políticas setoriais, mas acolhendo uma pauta comum de inclusão.

A questão da disponibilização de agregadas ofertas visando a superar a segmentação, a setorialização ou a hierarquização também desperta importantes reflexões na literatura (CUNILL-GRAU, 2014). A intersectorialidade seria uma alternativa de intervenção articulada com capacidade de operar ações integradas, visando ao alcance de melhores resultados. Esse esforço pode, em alguma medida, requerer não apenas articulação de objetivos e trajetórias, mas também de recursos institucionais ou orçamentários. As experiências brasileiras aqui analisadas sinalizam limitada partilha de recursos financeiros e humanos ou mesmo de estruturas institucionais e decisórias, em que pese a existência de institucionalidades comuns. Apontam, entretanto, à importância de instrumentos de coletas de dados e de bancos de informação, assim como ao impacto positivo de incentivos financeiros (por exemplo, o IGD) como elementos que favorecem a intersectorialidade. Dessa forma, destaca-se a relevância do debate em torno dos mecanismos de integração e coordenação utilizados.

Uma terceira questão a ser levantada se refere aos objetivos que mobilizam a ação integrada ou, dito em outras palavras, a de que forma esses objetivos podem favorecer (ou prejudicar) a consolidação da ação intersectorial. Nos casos observados, não se

²⁹ Na saúde pode observar-se situação similar. Pesquisa realizada pela FEC/DataUFF (2012) com equipes da saúde e do PBF aponta que nos municípios com alto desempenho no acompanhamento das condicionalidades, o descumprimento é percebido como sinal de situação de grave vulnerabilidade social, impondo a construção de estratégias para proteção das famílias; contudo, nos municípios abaixo da meta do acompanhamento das condicionalidades, a tendência é a de atribuir o descumprimento à falta de interesse ou de responsabilidade das famílias. Ver a respeito Januzzi e Quiroga (2014).

³⁰ Os exemplos da expansão do programa Mais Educação para as escolas com mais de 50% de crianças de famílias do PBF é um exemplo instigante para o tipo de iniciativa pensada aqui. A respeito, ver Campello, Falcão e Costa (2014).

tratou da promoção de proteção integral a certos públicos, apesar de a identificação de problemas multicausais ter sido um argumento a favor da ação conjunta. Mas, ao menos nessas experiências, foi o reconhecimento da existência de públicos específicos das políticas setoriais com indicadores significativos de desigualdade no acesso a direitos que puderam sustentar, legitimar e consolidar o esforço de ação conjunta.

Cabe ainda citar um conjunto de problemas que, com frequência, são citados como motores da intersetorialidade: sobreposição, redundância ou incoerência entre programas e ações públicas. Nos casos analisados, o que se observa, sobretudo, é o estímulo dado à integração de políticas e programas pela possibilidade de sinergia, aperfeiçoando ações convergentes e complementares e, em especial, mobilizadas em torno de agendas da equidade.

Ancorada em políticas universais e contando com ofertas amplas e distribuídas em todo o território nacional, as experiências de intersetorialidade no âmbito da proteção social brasileira, aqui analisadas, foram promovidas por programas de renda dirigidos a segmentos pobres da população, mas adensadas com a identificação de coberturas insuficientes tendo em vista a efetivação da universalização, ou seja, a inclusão de públicos até então menos atendidos, em termos de acesso ou resultados. Esse pode ser um ponto de partida promissor para novos estudos que possam contribuir para o debate sobre a ação integrada e coordenada que favoreça e fortaleça a intervenção pública em prol da universalidade e da equidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGATTE, Juliana; ANTUNES, Marcos. Condicionalidade de educação do Programa Bolsa Família: concepção e organização do acompanhamento. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, n. 18, 2014. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmeps/ferramentas/docs/Caderno%20de%20Estudos%2018_final.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2016.

ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV; Editora Fiocruz, 2012.

BARBOSA, Maria Ligia. A qualidade da escola e as desigualdades raciais no Brasil. In: Soares (Org). **Os mecanismos de Discriminação Racial nas Escolas Brasileiras**. Brasília, Ipea, 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Grupo Gestor Interministerial. **BPC na Escola- Documento orientador**. Brasília, DF: MDS, 2011.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Grupo Gestor Interministerial. **Protocolo de ações intersetoriais do Programa BPC na Escola**. Brasília, DF: MDS, 2011a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. **Instrução Operacional para acompanhamento das famílias em descumprimento de condicionalidades**, n. 355, Brasília, DF, MDS, 07 de março de 2013.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. **Bolsa Família Informa**, n. 393, Brasília, DF: MDS, 12 de dezembro de 2013a.

BRONZO, Carla. Intersetorialidade como princípio e prática nas políticas públicas: reflexões a partir do tema do enfrentamento da pobreza. **CLAD**, Caracas, 2007. Disponível em: <http://siare.clad.org/fulltext/0056806.pdf>

CAMPELLO, Tereza; FALCAO, Tiago.; COSTA, Patrícia (Orgs.). **O Brasil sem Miséria**. Brasília, DF: MDS, 2014. Disponível em: <<http://siare.clad.org/fulltext/0056806.pdf>>. Acesso em: 14 abr. 2016.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social**. Petrópolis/RJ: Vozes, 1998.

CASTRO, Jorge et al. **Gasto Social Federal**: prioridade macroeconômica no período 1995-2010. Brasília, DF: IPEA, Nota técnica n° 9, 2012. (Nota técnica n, 9). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/nota_tecnica/120904_notatecnicadisoc09.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2016.

CECCHINI, Simone; MADARIAGA, Aldo. **Programas de Transferencias Condicionadas - Balance de la experiencia reciente em América Latina y el Caribe**. Santiago: Cepal, 2011. Disponível em: <<http://www.cepal.org/es/publicaciones/27854-programas-transferencias-condicionadas-balance-la-experiencia-reciente-america>>. Acesso em: 14 abr. 2016.

CIRENO, F.; VIANA, I.; ALVES, C. Ensino básico e trajetória escolar de estudantes do Programa Bolsa Família. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, n. 18, 2014. Disponível em : <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/Caderno%20de%20Estudos%2018_final.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2016.

COMIN, Daniela. **O desafio da gestão intersetorial de programas sociais no âmbito da administração pública federal**. O caso do programa BPC na escola. Trabalho final para o curso de especialização em gestão pública. Porto alegre: Universidade Federal Do Rio Grande do Sul, 2015.

COTTA, Tereza; PAIVA, Luis. O programa bolsa família e a proteção social no Brasil. In: CASTRO, J. A; MODESTO, L. **Bolsa Família**: 2003-2010. Brasília, DF: Ipea, 2010. Disponível em : <http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_bolsafamilia_vol1.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2015.

CUNILL-GRAU, Nuria. La intersectorialidad em las nuevas políticas sociales: um acercamiento analítico-conceitual, **Gestion políticas publicas**, México, v. 23 n. 1, 2014. Disponível em : <[http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.XXIII_NoI/01%20GyPP%20Nuria%20Cunill%20\(1-46\).pdf](http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.XXIII_NoI/01%20GyPP%20Nuria%20Cunill%20(1-46).pdf)>. Acesso em: 14 abr. 2016.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do Welfare State. **Lua Nova** n°24. São Paulo, Set. 1991.

FREITAS, Wallace. **O Acesso à educação das pessoas com deficiência**: uma análise da exclusão de crianças e adolescentes beneficiarias do BPC. Dissertação de mestrado. Brasília, DF: Fundação Oswaldo Cruz; Ipea, 2010.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Políticas Sociais – acompanhamento e análise**, n. 17, Edição Especial: Vinte Anos da Constituição Federal. Brasília, DF: IPEA, 2009. Disponível em: <www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais>. Acesso em: 14 abr. 2016.

JACCOUD, Luciana. **Pobres, pobreza e cidadania**: os desafios recentes da proteção social. Brasília, DF: IPEA, 2009. (Texto para Discussão n. 1372). Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1598/1/TD_1372.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2016.

JACCOUD, Luciana. Programa Bolsa Família: proteção social e combate à pobreza no Brasil, **Revista do Serviço Público**, v. 64, n. 3, 2014, p. 291-307. Disponível em: <<http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/125/125>>. Acesso em: 14 abr. 2016. JACCOUD, Luciana. Igualdade e equidade na agenda da proteção social. In: FONSECA, Ana; FAGNANI, Eduardo (Orgs.). **Políticas Sociais, cidadania e desenvolvimento**. Editora Fundação Perseu Abramo, 2013. (Coleção Projetos para o Brasil, v. 2). Disponível em: <<http://www.fpabramo.org.br/forum2013/wp-content/uploads/2014/04/PolíticasSociais-Vol02.pdf>>. Acesso em: 14 abr. 2016.

JACCOUD, Luciana. O PBF e o combate a pobreza: reconfigurando a proteção social no Brasil?. In: CASTRO, J.; MODESTO, L. **Bolsa Família 2003-2010**: avanços e desafios, v. 1, Brasília, DF: IPEA, 2010. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=6604>. Acesso em: 14 abr. 2016.

JANUZZI, Paulo; QUIROGA, Júnia. Síntese das Pesquisas de Avaliação de Programas Sociais do MDS. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, n. 16, 2014. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmpls/ferramentas/docs/Caderno%20de%20Estudo%20N.16.pdf>> Acesso em: 14 abr. 2016.

LÍCIO, Elaine. O Cadastro Único como instrumento de articulação de políticas sociais para as famílias de baixa renda no Brasil. CONGRESSO LATINO-AMERICANO DE CIÊNCIA POLÍTICA, ALACIP, 8, Lima, 24 de julho de 2015.

LÍCIO, Elaine. **Para além da recentralização**: os caminhos da coordenação federativa do Programa Bolsa Família (2003-2010). Tese de doutorado. Instituto de Serviço Social. Universidade de Brasília, 2012. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/10759/1/2012_ElaineCristinaLicio.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2016.

MACHADO, J. A.; PALOTTI, P. L. Coordenação Federativa e a Armadilha da Decisão Conjunta: as comissões de articulação intergovernamental das políticas sociais no Brasil. **DADOS**, v. 57, n. 2, 2014. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v57n2/a05v57n2.pdf>>. Acesso em: 14 abr. 2016.

MESQUITA, A. C.; JACCOUD, L.; SANTOS, M. P. Perspectivas para o Sistema de Garantia de Renda no Brasil. In: IPEA. **Perspectivas da Política Social no Brasil**. Brasília, DF: IPEA, 2010, p. 345-418. Disponível em: <http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/Livro_perspectivasdapolitica.pdf>. Acesso em 14 abr. 2016.

NETO, Joaquim Soares et alli. Uma escala para medir a infraestrutura escolar. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 24, n. 54, p. 78-99, jan./abr. 2013

RASELLA, Davide, et al. Effect of a conditional cash transfer programme on childhood mortality: a Nation wide analysis of Brazilian municipalities, **The Lancet**, v. 382, n. 9886, Julho 2013. Disponível em: <[http://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(13\)60715-1/abstract](http://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(13)60715-1/abstract)>. Acesso em: 14 abr. 2016.

SENARC/DECON, Nota Informativa- Juventude e Educação básica, Brasília, dezembro de 2012.

SOARES, Sergei. **Metodologias para estabelecer a linha de pobreza**: objetivas, subjetivas, relativas e multidimensionais. Brasília, DF: IPEA, 2009. (Texto para Discussão n. 1381). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4933>. Acesso em: 14 abr. 2016.

SOUZA, Maria Valdênia. **Programa BPC na Escola – Gestão compartilhada e ação federativa como estratégias de governança para o acesso de pessoas com deficiência às políticas públicas**. Trabalho apresentado ao Curso de Especialização em Gestão Pública. Brasília, DF: ENAP, 2013.

THEODORO, Mário (Org.). **As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil**: 120 anos após a abolição. Brasília, DF: Ipea, 2008. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=5605>. Acesso em: 14 abr. 2016.

XIMENES, Daniel (Org.). Resultados, avanços e desafios das condicionalidades de educação do Programa Bolsa Família. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, n. 18, 2014. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmeps/ferramentas/docs/Caderno%20de%20Estudos%2018_final.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2016.

XIMENES, Daniel; AGATTE, Juliana. A gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família: uma experiência intersetorial e federativa, **Inclusão Social**, v. 5, n. 1, p. 11-19, julho-dezembro 2011. Disponível em: <<http://revista.ibict.br/inclusao/index.php/inclusao/article/view/234>>. Acesso em: 14 abr. 2016.

XIMENES, D.; Sousa, M.; Jaime, P. Resultados, avanços e desafios das condicionalidades de Saúde no Programa Bolsa Família. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, n. 17, 2014. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmeps/ferramentas/docs/Caderno%20de%20Estudos%2018_final.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2016.

YOSHIDA, Elyria. **Programa BPC na Escola**. Brasília, DF: MDS, 2010.

A INTERSETORIALIDADE NAS NOVAS POLÍTICAS SOCIAIS: UMA ABORDAGEM ANALÍTICO-CONCEITUAL*

Nuria Cunill-Grau¹

INTRODUÇÃO

Observamos atualmente um apelo constante à intersectorialidade como parte central das novas políticas sociais, ao ponto de aparecer como a nova promessa em matéria de gestão para traçar objetivos de transformação social. No entanto, além de haver poucos aprofundamentos sobre o tema, utiliza-se a intersectorialidade com sentidos muito amplos, o que diminui a preocupação sobre como ela é construída e, especialmente, qual pode ser sua contribuição aos desafios sociais. Colaborar na sua compreensão, por meio de um estudo analítico-conceitual, é o propósito deste trabalho.

Em primeiro lugar, é preciso reconhecer que o termo “setorial” tem distintos significados, e, conseqüentemente, a noção de intersectorialidade também. Um dos significados refere-se à lógica de ação coletiva, distinguindo-se entre o setor público, o setor privado empresarial, o setor privado não empresarial ou as comunidades. Nesse contexto, a intersectorialidade diz respeito às relações entre esses setores e abrange o estudo das diferentes formas de parceria público-privada. Outro significado de “setor” refere-se mais às especialidades do conhecimento que se expressam no aparelho governamental por meio da organização funcional por setores, tais como educação, saúde, agricultura etc. Nesse caso, a intersectorialidade é, em primeira instância, a relação entre diversos setores governamentais.

As parcerias público-privadas passaram por um crescimento expressivo nas últimas décadas, tanto na prática como na teoria, principalmente sob o impulso do movimento de reforma que preconizou as virtudes da prestação de serviços públicos por entidades privadas (com ou sem fins lucrativos) com financiamento público total ou parcial. Particularmente, desde a década de 1980, as parcerias público-privadas (PPP) têm tido uma ampla aceitação, seja como uma alternativa à contratação externa e privatização dos serviços, especialmente os de infraestrutura, ou como uma estratégia para promover a inclusão laboral, entendendo-se que podem ajudar a compartilhar recursos e riscos, além de responsabilidades.

A literatura é vasta, sobretudo a que reforça algumas das vantagens da intersectorialidade (AGRANOFF; McGUIRE, 2001; VERNIS, 2005), e vem ganhando força atualmente (HODGE et al., 2010; DONAHUE; ZECKHAUSER, 2011; OSBORNE, 2010), às vezes em um contexto mais amplo, o das relações interorganizacionais (CROPPER et al., 2008). No entanto, o que encontramos a partir de um ponto de vista analítico é que a intersectorialidade, compreendida como a relação do setor público com o setor pri-

* Artigo originalmente publicado em 2014, em espanhol, na revista *Gestión y política pública*, volume XXIII, número 1, p. 5-46. Traduzido do espanhol pela servidora Tatiana Guedes.

¹ Doutora em Ciências Sociais (Universidade Central da Venezuela) e licenciada em Ciências Políticas e Administrativas (Universidade do Chile). Atua como professora e investigadora do Centro de Investigações em Sociedade e Políticas Públicas, da Universidade de Los Lagos. É professora também da Escola de Saúde Pública da Universidade do Chile e assessora especial do Centro Latino Americano de Administração para o Desenvolvimento, CLAD

vado, em qualquer uma de suas manifestações, tende a estar vinculada a uma possível melhoria do desempenho na prestação de determinados serviços públicos, o que não aconteceria se a ação se desenvolvesse unilateralmente, e se não discernisse com qual parte do setor privado essa relação é estabelecida (veja a esse respeito, por exemplo, BRESSER PEREIRA; CUNILL-GRAU, 1998; ANDREWS; ENTWISTLE, 2010).

Quando nos referimos à intersetorialidade como a relação entre setores governamentais distintos, o foco muda. Nesse caso, não se tem em vista exclusivamente a melhoria do desempenho na prestação dos serviços públicos. Ainda que a questão do desempenho possa estar presente, a perspectiva torna-se mais abrangente e se centra expressamente na solução do problema que se quer enfrentar, lembrando que se o problema é multicausal, a integração setorial pode melhorar sua abordagem integral. Isso significa que é a procura da integralidade na abordagem de um determinado problema ou situação social que coloca como central a questão da relação entre diferentes setores do governo².

A partir dessa última perspectiva, a intersetorialidade implica não somente que os diversos setores do governo entreguem a um mesmo público específico os serviços que são próprios de cada um, mas também, de maneira articulada, atendam às necessidades sociais, ou previnam problemas que tenham na sua origem causas complexas, diversas e relacionadas entre si. A suposição é, portanto, que se almejamos conseguir, por exemplo, o desenvolvimento integral da primeira infância, não basta que cada setor (saúde, educação, agricultura etc.) faça o que lhe corresponde, de acordo com suas respectivas atribuições (prover cuidados às crianças para prevenir doenças, fornecer tratamentos eficazes, oferecer educação etc.); também não significa evitar que haja sobreposição entre eles. Implica que os setores “entrem em um acordo” para trabalhar “conjuntamente” visando a alcançar uma mudança social em relação à situação inicial.

A partir dessa perspectiva, a noção de intersetorialidade refere-se à integração de diversos setores, principalmente – embora não unicamente³ – governamentais, visando à resolução de problemas sociais complexos cuja característica fundamental é a multicausalidade. Essa noção de intersetorialidade também implica relações de colaboração, claramente não hierárquicas e, inclusive, não contratuais⁴. Essa é a abordagem da intersetorialidade que queremos explorar neste texto.

Os programas de proteção social emergentes na América Latina colocaram a questão da intersetorialidade em primeiro plano, quando se propuseram enfrentar a multidimensionalidade dos fatores que estão na origem das necessidades específicas da proteção social. Dessa forma, ao recorrer à ideia de que vários setores podem convergir, a partir das suas especialidades, para atender à variedade de causas que estão por trás dos problemas sociais complexos atuais, as políticas sociais depositaram na intersetorialidade a realização da promessa da integralidade.

² Vale ressaltar que parte da literatura sobre as parcerias público-privadas, no que se refere à prestação de serviços públicos, manifesta (embora entre vários e com um sentido um tanto ambíguo) o propósito de enfrentar problemas multidimensionais (SANDFORT; MILWARD, 2008).

³ Estabelecemos assim porque no sentido gerencial (abordagem integral de problemas multidimensionais) são abordados, sobretudo, os setores do governo, dada a divisão do trabalho que opera nas estruturas público-estatais. No marco da intersetorialidade, as relações com a comunidade e as famílias também são pontos fundamentais, porém, esse assunto transcende os limites deste trabalho.

⁴ A maioria das abordagens das parcerias público-privadas é contratual. Por outro lado, a intersetorialidade, em geral, remete a relações de colaboração não contratuais.

No entanto, a hipótese predominante é que existe uma conexão mecânica entre a intersetorialidade e o enfoque na integralidade, assumindo que a intersetorialidade é em si mesma, um modelo de gestão. Segundo esse enfoque, a intensidade da integração entre os setores governamentais e os modos sobre como consegui-la não costumam ser assuntos sobre os quais cabe questionamento; e dessa forma, tendem a ficar à margem perguntas importantes, tais como: existe mais de um modelo de gestão da intersetorialidade? Quais fatores influenciam para que a intersetorialidade adote um modelo em vez de outro? Como determinar “qual o modelo adequado” para atender integralmente a um problema? Ou ainda, até que ponto diferentes modelos de intersetorialidade podem influenciar para conseguir abordagens integrais para os problemas sociais? Ou, ao contrário, é possível produzir resultados parecidos independente do modelo de intersetorialidade adotado?

Com o objetivo de nos aproximar dessas questões, tentaremos, neste trabalho, dar dois passos. O primeiro é delimitar melhor a especificidade da ação intersetorial. O outro é identificar, a partir de uma primeira aproximação, quais fatores intervêm na produção da intersetorialidade e quais a condicionam.

Nesse sentido, adotando como unidade de análise a própria intersetorialidade, propomos contribuir para a construção de um marco teórico que, além de facilitar a compreensão das especificidades da ação conjunta entre diversos setores governamentais, possa, eventualmente, ser utilizado para esclarecer seus resultados.

Nossa intenção é, portanto, nos aproximar da intersetorialidade tanto como variável causada quanto causante, e examinar alguns dos fatores que influenciam a sua realização na prática e em suas intensidades. Para isso, utilizaremos a noção de marco analítico no sentido que Hufty (2010, p. 6) utiliza: “um conjunto coerente de modelos (representações esquematizadas), associado a uma metodologia que permita a passagem entre as generalizações teóricas e as observações empíricas”. Portanto, não se pretende analisar a intersetorialidade em programas sociais específicos, mas, em um sentido mais geral e abstrato. Para isso, tratamos de oferecer algumas ferramentas analíticas que possam facilitar abordagens mais cuidadosas sobre os programas e políticas que são fundamentadas na intersetorialidade.

Este artigo é composto das seguintes seções, além da introdução. Na primeira identificamos algumas tendências no campo das políticas sociais que revigoraram a importância da intersetorialidade. Na segunda, pretendemos nos aprofundar nas especificidades da ação intersetorial. Nas seções subsequentes entramos na questão dos fatores de análise da intersetorialidade e suas variantes; para isso, tomamos como base a literatura pertinente e nos referimos superficialmente a alguns programas autodenominados de intersetoriais, com o intuito de ilustrar possíveis comportamentos dos fatores na prática. Apresentamos os fatores por aproximações sucessivas,

começando por aqueles que influenciam de maneira mais direta na modelagem da ação intersetorial, e seguindo com os que a condicionam, considerando, nesse último ponto, alguns enfoques teóricos que servem para esclarecer a importância que certos fatores podem ter sobre outros. Por último, oferecemos algumas conclusões.

POR QUE O TEMA DA INTERSETORIALIDADE ESTÁ OUTRA VEZ EM VOGA NA ÁREA SOCIAL?

O tema da intersetorialidade é atual pelo menos desde a década de 1980, impulsionado originalmente pelo setor da saúde. Para esse setor, tomar consciência de que existem determinantes sociais de saúde que, por sua vez, mantêm interações complexas entre si, gerou a necessidade de propor uma liderança e uma ação do setor que transcendesse o domínio dos programas governamentais de saúde (WHO, 2008). Atualmente, o debate sobre o tema gira em torno da “saúde em todas as políticas”. De fato, o setor da saúde é o mais sensível a esse tipo de demandas (OMS, 1997, 2008; PHAC, 2007; SHANKARDASS et al., 2012; SOLAR et al., 2009; FRENZ, 2007; CASTELL, 2003). Também existe a preocupação pelo trabalho intersetorial no setor da educação (UNESCO, 1990, 2004).

⁵ Para abordar intersetorialmente a formulação das políticas sociais, a figura que tem sido mais usada é a do gabinete social, que reúne os diferentes ministérios sociais (também de maneira crescente o Ministério da Fazenda). Uma estrutura mais sofisticada é a que surgiu no México com a Lei de Desenvolvimento Social de 2004, que contempla, entre outros aspectos, um Comitê Intersetorial de Desenvolvimento Social, com a intenção de garantir a integralidade no desenho e a execução da política nacional de desenvolvimento social e dos planos respectivos (propõe valores de gasto social no anteprojeto de orçamento, entre outros). No entanto, nos anos recentes há uma clara tendência a se constituir ministérios de desenvolvimento social.

⁶ Winkworth e White (2011) reconhecem que a linguagem e a narrativa sobre esse tema mudou nos últimos 30 anos. Ressaltam que, por exemplo, no final do século XX e começo do XXI, o Reino Unido modernizou sua resposta à exclusão social por meio da retórica da mentalidade de conjunto (“joined up” thinking). No entanto, Christensen e Laegreid (2007) insinuam que isso também pode ter sido uma “moda”, advertindo, por exemplo, que desde 2001 no Reino Unido não se fala mais de join-up. Esse não seria o caso da Austrália (ver, AUSTRALIAN PUBLIC SERVICE COMMISSION, 2007), ainda que, aparentemente, a estratégia foi combinar a recentralização com a coordenação horizontal.

Contudo, atualmente a ação intersetorial não é requisitada somente por um determinado setor do governo. Cada vez mais aparecem referências territoriais ou de segmentos da população que exigem do setor público a adoção de perspectivas ou desenhos que não se adaptam ao modo compartimentalizado de organização do aparelho do Estado, e que, conseqüentemente, precisam de novas respostas organizacionais ou novas formas de trabalho.

Nesse sentido, já não se trata somente de recorrer à necessidade de vincular as instituições relacionadas com as políticas sociais por meio da constituição de uma autoridade social para elaborar agendas conjuntas de desenvolvimento social, ou construir um marco comum às ações (REPETTO, 2003; FARIA, 2003; MOLINA, 2003; FRANCO et al., 1989)⁵. Nos países desenvolvidos, atualmente a noção de intersetorialidade retomou sua importância sob o imperativo de uma perspectiva holística de governo, seja em termos de “governo conjunto” (*joined-up government*) (POLLIT, 2003) ou de “governo completo” (*whole-of-government approach*) (AUSTRALIAN PUBLIC SERVICE COMMISSION, 2007)⁶, muito vinculada a crescente ideia de que a maioria dos problemas, que os governos enfrentam, corresponde a problemas complexos (*wicked problems*), pois têm muitos fatores causais, objetivos de políticas em conflito e desacordos sobre as soluções apropriadas, o que exige abordagens mais interativas que as tradicionais.

Na América Latina, a ação intersetorial associa-se a uma clara tendência a reconceitualização dos temas sociais, no sentido de que a abordagem sobre eles deve ser multidimensional e com enfoque em direitos. Assim, a perspectiva da integralidade

constitui a base da intersectorialidade, assumindo que uma compreensão ampliada do fenômeno da pobreza e da vulnerabilidade social exige algo mais que uma simples conexão ou agregação de setores governamentais entre si, e deles com outros setores (CORBETT; NOYES, 2008; WINKWORTH; WHITE, 2011; REPETTO, 2009; BRONZO, 2007; CUNILL-GRAU, 2005).

Nos âmbitos subnacionais, essa tendência tem uma longa história. Por exemplo, em 2005, registramos algumas experiências estaduais e municipais no Brasil, nas quais a intersectorialidade estimulou uma nova maneira de planejar, executar e monitorar as políticas públicas, abrangendo toda a estrutura governamental. Entre as experiências, figuraram a da Prefeitura Municipal de Fortaleza (Ceará) e a do Estado do Maranhão (CUNILL-GRAU, 2005); também há experiências registradas em Belo Horizonte (VEIGA; BRONZO, 2012). A ênfase nesse tipo de experiência costuma ser uma ação proativa, visando a uma vida digna e de qualidade aos habitantes de um determinado território, ainda que algumas das experiências tivessem como principal eixo produzir mais eficiência (redução de gastos) no desempenho governamental. Outras ocorrem em função das agendas sociais dos governos subnacionais, que são marcadas por concepções integradas territorialmente, seja de promoção da saúde (municípios saudáveis) ou de desenvolvimento sustentável (Agenda 21), incentivados por organismos internacionais (MENDES, 2004; MENDES; FERNANDEZ, 2004).

No que diz respeito às políticas de caráter nacional, é evidente o surgimento de uma tendência na América Latina de novas políticas sociais centradas em direitos, que adotaram a intersectorialidade como um de seus eixos principais. Essa tendência tem várias causas subjacentes, entre elas os efeitos limitados das tentativas anteriores de enfrentamento da pobreza e, com isso, o crescimento dos riscos de instabilidade social e, conseqüentemente, política (CEPAL, 2009). Também é certo que não é uma tendência uniforme, dada a realidade dos diferentes contextos institucionais, orientações ideológicas dos governos e graus de influência dos organismos internacionais (ACUÑA; REPETTO, 2009; REPETTO, 2009). No entanto, não é nossa intenção aprofundar nessas causas, mas expor como está sendo delineado atualmente o tema da intersectorialidade, a partir dessa nova tendência na região. A esse respeito, podemos distinguir pelo menos três cenários diferentes.

O primeiro cenário é dado pelos programas de transferência condicionada de renda que surgem a partir da década de 2000, como o Programa Chile Solidario e o Programa Oportunidades, no México⁷. Neles, o enfrentamento da pobreza, em vez de ser visto pela perspectiva de melhoria das condições de vida em termos de serviços básicos, é assumido como o fortalecimento das capacidades individuais das pessoas, no sentido proposto por Sen (1995). Além disso, os benefícios ou subsídios estão vinculados a direitos, ainda que por um prazo determinado e com compromissos de esforço familiar, formalizados normalmente com a assinatura de contratos. Por outro ângulo, do ponto de vista da gestão, trata-se de programas sociais que tendem a ser abordados de forma descentralizada. Por

⁷ Chile Solidario se define como um sistema de proteção social, com uma perspectiva integradora, que combina assistência e promoção para enfrentar a extrema pobreza. Foi criado em 2002 e tem três componentes: apoio psicossocial personalizado e intensivo e vínculo de proteção familiar (componente temporal); subsídios monetários garantidos, quando necessário, e acesso preferencial a programas de promoção social e prestações laborais de previdência social. Em junho de 2004, a Lei 19.949 oferece marco legal à iniciativa. O programa de desenvolvimento humano, Oportunidades é um programa para a população em extrema pobreza, iniciado em 2002 (como continuação do Progresa) que ofereceu apoios em educação, saúde, nutrição. A premissa principal do programa é que a combinação de educação, saúde e alimentação, como um pacote integrado, é um meio efetivo para romper a transmissão intergeracional da pobreza. Para uma descrição dos mecanismos de gestão intersectoriais do Oportunidades e Chile Solidario, ver Cunill-Grau (2005).

sua vez, a descentralização reúne o que parece ser um denominador comum dos esforços da intersectorialidade: adotar o território como marco de ação, assumindo que “para que uma estratégia social seja eficaz no seu propósito de integração, deve [se] atuar nos espaços sociais e institucionais mais próximos aos seus destinatários, [ou seja] nos territórios onde as famílias residem” (MIDEPLAN, 2004, p. 19)⁸. Nesse cenário, em vez de benefícios dispersos em muitos programas e instituições, com diversas lógicas de operacionalização e focalização, os programas se autodefinem como “sistemas integrados de benefícios direcionados a um mesmo grupo da população, com uma institucionalidade única” (MIDEPLAN, 2004, p. 20-22; LENDO, 2004) e uma execução local.

O segundo cenário é proporcionado pelas novas políticas sociais dirigidas a públicos específicos que, mais que o enfrentamento da pobreza, pretendem promover direitos de modo integral a um determinado segmento de pessoas, por exemplo, idosos ou crianças. As políticas de envelhecimento ativo, como as que surgiram na Colômbia e no Chile, mostram essas tentativas de criar condições, a partir de um enfoque intersectorial, para que os idosos sejam saudáveis, integrados e tenham níveis de bem-estar subjetivos tão altos como os dos jovens⁹.

O terceiro cenário está constituído pelo surgimento de sistemas de proteção social que assumem a intersectorialidade como seu diferencial e que, além de adotar uma perspectiva de direitos, costumam ter um foco mais amplo que o da pobreza. Um exemplo disso é o caso chileno; de fato, na mensagem presidencial de 4 de dezembro de 2008, que dá início à discussão no Congresso do Projeto de Lei que cria o denominado Sistema Intersetorial de Proteção Social, a presidente Bachelet afirmou:

A multidimensionalidade do desenvolvimento pessoal, familiar e social requer ações e provisões sociais integrais e intersectoriais que, a partir de uma necessidade específica de proteção social, possam influenciar positivamente nas demais. Essa integralidade é justificada porque se pretende abordar, simultaneamente, mais de uma necessidade de proteção social; a intersectorialidade justifica-se na medida em que a prestação dos serviços que são demandados provém de diferentes instituições ou setores da administração do Estado, que devem se articular adequadamente para ofertar os serviços e outorgar oportunamente os benefícios que as pessoas e suas famílias requerem, para estar protegidas dos riscos e contingências que as afetam ao longo de todo seu ciclo vital (BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE, 2009, p. 5).

O Sistema Intersetorial de Proteção Social é constituído por dois subsistemas: o Chile Crece Contigo¹⁰ e o Chile Solidario. Desse modo, a lei pretendeu institucionalizar um mecanismo de gestão para ações direcionadas a um grupo de famílias ou pessoas, de caráter homogêneo, que demandam a articulação entre diversos organismos, formando assim “subsistemas” dentro do sistema de proteção social.

Esse tipo de sistema adquire cada vez mais peso na América Latina, como marca das políticas sociais, associando crescentemente a situação social com as oportunidades

⁸ Ainda que, segundo Cabrero e Zabaleta (2009, p. 10), “esse novo tipo de programa, que consiste na transferência direta de um subsídio monetário às famílias em pobreza extrema, não requer necessariamente a participação de outros níveis de governo para adaptar a política aos contextos locais, posto que trata-se de uma estratégia homogênea. Nesse sentido, observa-se em geral que, nessas iniciativas, os governos estaduais e municipais desempenharam papéis de operadores com pouca ou nula ingerência no curso da política”. Retomaremos em breve essa questão.

⁹ Ver Governo do Chile, Servicio Nacional del Adulto Mayor (2012) e República de Colombia, Ministerio de la Protección Social (2007).

¹⁰ O Sistema de Proteção Integral a Infância, Chile Crece Contigo, foi criado em 2006 e institucionalizado por lei no final de 2009. É tido como uma “oportunidade para abordar integralmente o desenvolvimento infantil”, reconhecendo que “a multidimensionalidade no desenvolvimento significa que cada criança necessita contar com condições básicas de saúde, moradia, alimentação, suporte emocional, cuidado, educação, relações sociais, segurança, para desenvolver todo seu potencial como pessoa” (GOBIERNO DE CHILE, MINISTERIO DE SALUD, 2010, p. 21). Oferece benefícios universais para as mulheres grávidas e crianças que são atendidas no sistema público de saúde, e benefícios diferenciados com base na vulnerabilidade, entre os quais está acesso gratuito às creches e jardins de infância até os 4 anos de idade.

no mercado de trabalho, além dos riscos individuais e coletivos e da reprodução intergeracional dos problemas sociais, entre outras questões sociais (REPETTO, 2009). Sistemas parecidos, pelo menos no que diz respeito ao desenvolvimento infantil integral, surgem em outros países como Bolívia, Equador, Panamá dentre outros.

Ao colocar a intersectorialidade no centro das novas políticas sociais, essa última tendência revela a importância de se aprofundar o conhecimento e as formas que ela pode assumir.

DELIMITANDO A ESPECIFICIDADE DA INTERSETORIALIDADE

Segundo nossas observações (Cunill-Grau, 2005) a reflexão em torno da intersectorialidade constituiu-se com base em duas premissas fundamentais. A primeira delas é que a integração entre setores possibilita a busca por soluções integrais. Essa premissa atribui um fundamento expressamente político à intersectorialidade, e parte do pressuposto de que todas as políticas públicas que almejam abordagens integrais para os problemas sociais devem ser planejadas ou executadas “intersectorialmente” (Ver também: WINKWORTH; WHITE, 2011; REPETTO, 2009; CORBETT; NOYES, 2008; AKERMAN, 2004). A segunda premissa é que a integração entre os setores permite que as diferenças entre eles possam ser usadas produtivamente para resolver problemas sociais. Essa premissa nos remete a um fundamento técnico da intersectorialidade, que consiste na ideia de que ela cria melhores soluções (em comparação à setorialidade), porque permite compartilhar os recursos (conhecimentos, experiências, meios de influência, recursos econômicos etc.) que são próprios de cada setor, sejam governamentais, com fins lucrativos, sem fins lucrativos etc. (KALEGAONKAR; BROWN, 2000; BRYSON et al., 2006; MCQUAID, 2010; CROPPER et al., 2008).

O fundamento político é o que concede especificidade à intersectorialidade, na medida em que a vincula com a transformação dos serviços públicos a fim de promover uma mudança integral nos sujeitos sociais. Por isso, a pergunta que está por trás da intersectorialidade é: como convergir as ações educativas, sanitárias, de empregabilidade e qualquer outra que seja requisitada, para tratar integralmente um problema social multidimensional? Ou seja, como promover a integração dos setores governamentais em torno de uma situação social que precisa da integralidade na sua abordagem?

Entendido dessa forma, a noção de intersectorialidade diferencia-se da noção de transversalidade, já que esta última, como ressalta Serra (2005), não pretende substituir as estruturas setoriais existentes, ainda que pressuponha a introdução de novos pontos de vista, novas linhas de trabalho e de objetivos em diversos setores. A transversalidade é um instrumento intraorganizativo e suas áreas de trabalho não afetam nem a gestão operativa nem a produção, e sim o desenho dos objetivos, o planejamento e a avaliação (SERRA, 2005). O que é específico da transversalidade é a introdução de novos assuntos, geralmente associados à proteção de direitos (por exemplo, a equidade

de gênero), que não podem ser designados verticalmente, e que não correspondem a objetivos específicos de um setor ou organização, mas que se pretende que sejam assumidos por todos. Em resumo, a transversalidade não é um conceito interorganizacional, mas a intersetorialidade é.

A intersetorialidade não é meramente um sinônimo de coordenação interinstitucional. Sem dúvida, sempre é preciso coordenação para assegurar que as diversas organizações e setores encarregados de implementar uma política não produzam redundâncias ou inconsistências. Entretanto, a coordenação por si só não significa integração, a não ser que tenha um significado muito amplo (REPETTO, 2009; CABRERO; ZABALETA, 2009; MOLINA; LICHA, 2005). Em termos gerais, uma coordenação interinstitucional, ainda que seja necessária para conseguir a integração (pois suas ferramentas podem ser muito úteis), nem sempre a asseguraria.

Nesse sentido, a abordagem da intersetorialidade que propomos sugere que sua especificidade está em seu fundamento político, e requer um grau de intensidade mais elevado de relação entre os setores, do que simplesmente uma coordenação.

A distinção entre diferentes tipos de colaboração é consistente com a ideia emergente na literatura de que as estratégias de colaboração precisam estar alinhadas aos propósitos específicos que se queira alcançar. Isso significa que podem existir diferentes níveis de relação entre os setores do governo, de acordo com os propósitos das políticas sociais. No entanto, significa também que toda vez que se pretende obter uma abordagem integral de um problema social, a integração entre setores, ou seja, a intersetorialidade propriamente dita, emerge como temática a ser construída. Assim, integralidade e integração aparecem como as duas faces de uma mesma moeda.

Foram construídos vários modelos heurísticos seguindo essa mesma linha. Por exemplo, Winkworth e White (2011), a partir de várias tipologias de colaboração, identificam três amplos espaços de colaboração entre setores: trabalho em rede (*networking*); coordenação e integração, associando a intensidade e complexidade da colaboração com os níveis de vulnerabilidade; e risco às crianças e de suas famílias¹¹. Por sua vez, Horwath e Morrison (2007) destacam cinco tipos de colaboração, comunicação, cooperação, coordenação, coalizão e integração, enquanto Sandfort e Brinton (2008) mencionam um possível seguimento que vai da cooperação até a integração de serviços, localizados entre coordenação e colaboração. Corbett e Noyes (2008) constroem uma tipologia de intensidades das relações interagenciais, segundo os propósitos perseguidos, distinguindo os seguintes tipos de relação: comunicação, cooperação, coordenação, colaboração, convergência e consolidação. Esses últimos autores, especificamente, assinalam que os últimos tipos de relação acontecem em:

Programas e agências que são transformadores na essência. [Que] tendem a trabalhar com famílias ou comunidades inteiras e [que] estão planejadas para mudar a forma com que

¹¹ Nos termos de Winkworth e White (2011, tradução minha): "Quanto maior for o nível de riscos para as crianças, maior será o nível de colaboração necessária dentro e entre sistemas para protegê-los".

as pessoas se relacionam entre si e com a sociedade em geral. Esses programas tendem menos à entrega de benefícios específicos e mais à mudança de comportamento. Normalmente tendem a focar nas famílias com múltiplas questões a abordar (CORBETT; NOYES, 2008, p. 5, tradução minha)¹².

A UNESCO (2004, p. 25), ao se referir às políticas e programas da primeira infância, distingue entre a coordenação intersetorial e a integração intersetorial¹³. No campo da saúde, observamos que se diferencia a intersetorialidade da cooperação entre setores governamentais (HEALTH CANADA, 2000; SHANKARDASS et al., 2012).

No marco adotado, fica claro que a intersetorialidade nem sempre é necessária. Um fator crucial para avaliar isso é o grau de controle ou influência que cada setor do governo tem sobre um objetivo ou resultado previsto. Se somente um setor exerce controle completo (ou quase completo) sobre uma questão, a ação monosetorial pode ser a adequada, sobretudo porque a ação intersetorial tem um alto custo em todos os sentidos (LUNDIN, 2007a, 2007b; O'FLYNN, 2009). No entanto, quando vários setores dividem o controle sobre uma questão, ou quando um setor deseja influenciar um objetivo sobre o qual tem menos controle, a ação intersetorial pode ser a mais apropriada (OMS, 2008). Além disso, a necessidade da intersetorialidade, entendida como integração entre setores, estaria associada com a complexidade dos propósitos almejados (WINKWORTH; WHITE, 2011), e na medida em que se quer promover transformações profundas no comportamento humano (CORBETT; NOYES, 2008), de acordo com que observamos.

A INTEGRAÇÃO INTERSETORIAL: O QUE ISSO IMPLICA?

Um passo necessário para aprofundar a problemática da intersetorialidade é esclarecer em que consiste a integração. Como assinalamos, em princípio, a intersetorialidade remete à ideia de que os setores trabalham juntos para resolver um problema que definem e assumem como comum. É evidente que definida dessa forma, a integração é o resultado e, ao mesmo tempo, a expressão da ação intersetorial. Contudo, tanto na teoria como na prática existem distintas maneiras de entender e buscar a integração entre setores.

Ao observar algumas definições de intersetorialidade, veremos que expressam distintas facetas da integração. Há definições que enfatizam “atividades realizadas com um objetivo comum” (OMS, 2008; PHAC, 2007). Outras, por sua vez, oferecem um sentido mais abrangente, ao afirmar que o desafio da intersetorialidade supõe a integração conceitual de objetivos, a integração administrativa de alguns processos e o colapso (pelo menos hipotético) de “áreas fechadas” ou “feudos” (UNESCO, 1990, p. 95), ao ponto de sustentar que a integração intersetorial implica contar com uma única entidade por onde converge a unidade organizacional ou estrutural dos diferentes setores (por exemplo, integrar todas as responsabilidades da política de cuidado da infância em um ministério específico) (UNESCO, 2004, p. 25).

¹² Corbett e Noyes (2008, p. 7), porém, sugerem uma “escada” de níveis de relacionamento, na qual para ascender a um novo degrau, é necessário haver passado pelo anterior.

¹³ Entende que o objetivo da coordenação intersetorial é “reunir os diferentes setores sociais e harmonizar suas políticas de cuidado e educação, assim como seus sistemas de prestação de serviços com o intuito de evitar superposições, mas sem chegar ao extremo de fundir as estruturas”. A integração intersetorial alude à fusão de estruturas, que não é exatamente o conceito trabalhado aqui.

Por outro lado, se retomamos as classificações de Winkworth e White (2011) e de Horwath e Morrison (2007), constatamos que a integração por si só constitui o mais alto nível de colaboração, tanto em termos de intensidade como de complexidade, das relações entre os setores implicados com a realização de um propósito compartilhado. Também, para Corbett e Noyes (2008), a integração se identificaria com os mais altos níveis de colaboração. No Quadro 1 aparecem as descrições oferecidas por alguns desses autores.

QUADRO 1. EXPRESSÕES E TIPOS DE INTEGRAÇÃO INTERSETORIAL

Colaboração	Convergência	Consolidação	Integração
Padrões de qualificação do pessoal	Disposições contratuais para a transferência/realocações de fundos	Planos e orçamentos multiagencias /multiáreas / multidisciplinas	Acordos formais entre serviços
Formulários/processos de solicitação únicos	Acordos contratuais com uma “agência diretora”	Equipes interagencias para o fornecimento contínuo de serviços	Metas e objetivos compartilhados claramente definidos
Protocolos de gestão de casos comuns	Contribuições orçamentárias /recursos compartilhados (<i>pooled resource</i>)	Planejamento interagencias fusionada/divisão do trabalho/responsabilidade	Legislação que requer associação entre agências
Administração funcional centralizada		Capital humano/ ativos físicos fixos compartilhados	Fusão de alguns sistemas de gestão
Autoridade de coordenação/(re) programação de TIC			Fundos compartilhados
			Arranjos comuns de administração
			Enfoque conjunto para a capacitação, a informação e as finanças

Fonte: A descrição de “colaboração”, “convergência” e “consolidação” é de Corbett e Noyes (2008, p. 7), e a de “integração” é de Horwath e Morrison (2007, p. 57-58, tradução minha).

Em resumo, o que conseguimos são alusões a diferentes níveis de integração entre os setores. Cabe, pois, questionar como se pode chegar a tais diferenças. Quatro assuntos aparecem envolvidos nas diferentes opções possíveis:

1. O que é integrado/compartilhado?
2. Quem intervém na integração?
3. Onde a integração é produzida?
4. Como é realizada a integração?

Antes de analisá-los, em princípio, cabe conjecturar que uma alta integração dos setores se tornaria uma intersectorialidade de alta intensidade e, portanto, maior probabilidade de enfrentamento integral dos tipos de problemas sociais enunciados. Assim, a integração dos setores (ou seja, a própria intersectorialidade) se comportaria como uma variável causante da integralidade e, ao mesmo tempo, causada (ou seja, dependente) pelas escolhas que são feitas com cada uma dessas quatro perguntas.

POSSÍVEIS MODOS DE GESTÃO, ORGANIZAÇÃO E EXECUÇÃO DA AÇÃO INTERSETORIAL

Responder o que está integrando e o que é compartilhado, quem intervém na integração e onde é produzida a integração supõe, inicialmente, definir o modo de gestão, organização e execução da intersectorialidade e, com isso, as intensidades da integração. A esse respeito, nossa suposição é que pelo menos três variáveis que incidem na modelagem da intersectorialidade são relevantes: seu grau de incorporação no ciclo de formação e avaliação das políticas, grau de mancomunidade¹⁴ na execução das ações e o grau de alteração das formas organizacionais prévias dos setores governamentais envolvidos. Em seguida, examinaremos essas variáveis, mostrando suas capacidades, ao mesmo tempo, levando em consideração que constituem tanto causas como resultados da intersectorialidade.

¹⁴ “Mancomunidade” é um termo específico do contexto hispânico. Na definição da Real Academia Española, “mancomunidade” é “corporação ou entidade legalmente constituída por agrupação de municípios ou províncias”. Nuria Cunill-Grau fala também de *mancomunidade* como compartilhamento de recursos, incluindo informações, responsabilidades e ações.

GRAU DE INCORPORAÇÃO NO CICLO DE FORMAÇÃO E AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS

Onde há maior consenso é que, quando uma ação intersetorial é pensada e desenhada, uma primeira mudança é a maneira como são definidos os problemas e planejadas as soluções (KALEGAONKAR; BROWN, 2000). Em termos gerais, a partir de uma revisão compreensiva da literatura, Bryson et al. (2006) propõem que “a forma e o conteúdo dos acordos iniciais de colaboração, assim como os processos utilizados para formulá-los, afetam os resultados do trabalho colaborativo”¹⁵.

Nesse sentido, o planejamento conjunto é descrito praticamente por todos os organismos que abordam a questão da intersetorialidade (HEALTH CANADA, 2000; UNESCO, 2004; OMS, 2008). Mais ainda, ressalta-se que quando as instâncias criadas para facilitar a relação entre os setores operam após o planejamento do trabalho de cada setor, tais instâncias se tornam estéreis (CORREA, 2001).

No entanto, também foi observado que para se conseguir uma racionalidade integradora é necessário introduzi-la no orçamento, pois uma categoria orçamentária por especialidade choca com a pretensão de intersetorialidade (SANGUINETTI, 2002; WINKWORTH; WHITE, 2011; HORWATH; MORRISON, 2007; CORBETT; NOYES, 2008).

Uma mudança parecida é demandada nos sistemas de avaliação de desempenho. Se esses sistemas impõem resultados setorializados como critérios de avaliação da gestão pública, não concedem às metas transversais o mesmo status que o das metas específicas, ou se limitam a medir produtos (*outputs*) em vez de impactos (*outcomes*)¹⁶, nesse caso, a intersetorialidade encontrará sérias dificuldades para progredir (HORWATH; MORRISON, 2007; CHRISTENSEN; LAEGREID, 2007; CUNILL-GRAU, 2005); e também uma responsabilização (*accountability*) colaborativa demandaria um sistema de medição que permitiria documentar os resultados conjuntos ao longo do tempo (PAGE, 2004 citado por BRYSON et al., 2006, p. 51).

Um sistema unificado de administração a partir de objetivos compartilhados, claramente identificados, constituiria a expressão de uma integração plena (WINKWORTH; WHITE, 2011); ou seja, se traduziria propriamente em “incorporação do ciclo de políticas”, portanto, suporia que as formas de planejamento, de formulação do orçamento e de monitoramento e avaliação deixariam de ser setoriais para serem intersetoriais. Assim, quando encontrássemos incorporação, inclusão, estaríamos constatando tanto um resultado (ou expressão) da intersetorialidade como uma causa dela.

Ainda que nosso foco sejam os setores governamentais, cabe destacar que o envolvimento do público-alvo, ao menos nas fases de planejamento e avaliação, é também descrito como um assunto crítico para o sucesso da colaboração intersetorial (CUNILL-GRAU, 2005, 2009; HORWATH; MORRISON, 2007)¹⁷.

¹⁵ Tradução minha.

¹⁶ Hogan e Murphy (2002 citado por HORWATH; MORRISON, 2007, p. 65, tradução minha) definem *outcomes* “como o ‘estado de bem-estar de algumas pessoas em um lugar’. *Outcomes* sólidos estão claramente definidos, são emocionalmente elevados, positivos, qualitativos e mensuráveis no tempo. O trabalho integrado somente acontecerá quando as agências compartilharem a responsabilidade coletiva de definir tanto a natureza dos *outcomes* como seu logro”.

¹⁷ A relação entre intersetorialidade e participação cidadã constitui o objeto de um próximo trabalho, no marco do projeto desta pesquisa. De fato, nele tratamos de mostrar que o envolvimento e a incidência social são elementos-chave para a abordagem integral do desenvolvimento social.

GRAU DE MANCOMUNIDADE NA EXECUÇÃO E NO FINANCIAMENTO DAS AÇÕES

Em termos gerais, uma mancomunidade refere-se à união, nesse caso, de setores, para conseguir um fim comum, considerando que é possível unir pessoas, forças ou fluxos para um fim. Nesse sentido, quando nos referimos a ela, o foco está na fase de execução das ações, no que compartilham os setores para conseguir um mesmo fim.

Dessa forma, onde existe mais consenso, a ação intersetorial estabelece sistemas de informação comuns ou, pelo menos, compartilha (ou junta) um mesmo sistema de informação (BRYSON et al., 2006, p. 44). De qualquer modo, implicaria, ao menos, a existência de sistemas ou mecanismos que facilitem o intercâmbio de informação (HORWATH; MORRISON, 2007, p. 63).

A mancomunidade também pode se expressar na partilha de recursos para um propósito comum (CORBETT; NOYES, 2008; HORWATH; MORRISON, 2007). Nessa situação, os setores fazem contribuições orçamentárias que passam a compor fundos compartilhados.

No entanto, a mancomunidade pode se estabelecer somente como um compromisso de execução de ações em função de um mesmo objetivo, ou simplesmente na padronização de certos processos, de modo que sua realização seja previsível e uniforme.

No caso de uma maior integração na fase de execução das ações haveria o compartilhamento de recursos, responsabilidades e ações (MENDES; FERNANDEZ, 2004, p. 121); ou seja, existiriam recursos compartilhados (*pooled funds*) e sistemas unificados de informação (WINKWORTH; WHITE, 2011). Nesse caso, a integração se expressaria propriamente em mancomunidade.

COBERTURA DAS ESTRUTURAS ORGÂNICAS SUPRASSETORIAIS E INTERSETORIAIS

É importante notar que a intersetorialidade significa alterações nas dinâmicas e nos processos organizacionais (WINKWORTH; WHITE, 2011; HORWATH; MORRISON, 2007; CORBETT; NOYES, 2008; FRENZ, 2007; AKERMAN, 2004; BRONZO, 2007; JUNQUEIRA, 1998, 2000; MENDES, 2004). Isso confirma a ideia de que produzir intersetorialidade é uma tarefa distinta (e mais difícil) que conseguir a coordenação entre setores.

Os arranjos intersetoriais podem constituir uma parte leve da organização (por exemplo, um comitê interministerial), ou podem implicar alterações profundas nas estruturas organizacionais e nas metodologias de trabalho de cada setor envolvido, ao ponto de dar lugar a uma nova estrutura (BRONZO, 2007; CUNILL-GRAU, 2005). Pode, inclusive, significar a criação de uma entidade diferente que unifique

todas as anteriores (UNESCO, 2004; CORBETT; NOYES, 2008). Em todo caso, a variada literatura sobre colaboração interagencial chama atenção sobre a necessidade de estabelecer arranjos comuns de governança, ou seja, espaços ou instâncias onde os setores envolvidos em uma ação intersetorial possam pelo menos expressar seus interesses e tratar de resolver suas diferenças ou conflitos.

Se levamos em consideração o que foi dito anteriormente, a integração entre os setores pode se referir a todo (ou parte de) o ciclo de políticas, traduzindo-se na criação de uma mancomunidade (total ou parcial) para compartilhar informações, recursos e responsabilidades, e supõe alterações (fortes ou frágeis) nas estruturas organizativas dos setores. Portanto, é evidente que há diferentes escolhas possíveis. Nesse sentido, a maior integração se produziria quando houvesse incorporação na formação das decisões com a mancomunidade na sua execução, e estruturas para a governança comum. O quadro a seguir ilustra as situações polares.

QUADRO 2. INTENSIDADE DA AÇÃO INTERSETORIAL DE ACORDO COM NÍVEIS DE INTEGRAÇÃO DOS MECANISMOS DE GESTÃO E EXECUÇÃO E DAS ESTRUTURAS ORGANIZATIVAS

Alta integração	Baixa integração
Compartilha-se a formulação das decisões, monitoramento e avaliação <i>(Incorporação no ciclo de políticas)</i>	Apenas uma parte do ciclo de políticas é contemplada. Por exemplo, um plano de ação básico, coordenado por alguma instância central, no qual intervém um órgão intersetorial de caráter técnico.
Planejamento conjunto	
Programação orçamentária comum	As atividades básicas de planejamento, elaboração do orçamento e avaliação continuam assumidas setorialmente.
Monitoramento e avaliação compartilhados	
Compartilha-se a execução das decisões, a informações os recursos (mancomunidade)	Compartilham-se somente assuntos operacionais. Por exemplo, transferência de informação sobre um mesmo público.
Ações, recursos e responsabilidades compartilhadas com funcionamento em rede	O financiamento das ações fica a cargo de uma autoridade central.
Produzem-se alterações nas estruturas organizativas setoriais <i>(Estruturas orgânicas suprasetoriais ao menos para a governança comum)</i>	Não existem arranjos para a ação intersetorial, salvo algum tipo de instância técnica multissetorial.
Intersetorialidade de alta intensidade	Intersetorialidade de baixa intensidade

Fonte: Elaboração própria.

POSSÍVEIS DIREÇÕES DA AÇÃO INTERSETORIAL

Responder como é produzida a integração envolve uma decisão sobre a forma de abordar a intersectorialidade; portanto, as respostas podem produzir consequências diferentes. As decisões sobre o que é integrado e o que é compartilhado, quem intervéem na integração e onde é produzida a integração entre os setores governamentais oferecem, na prática, a abordagem da intersectorialidade.

É claro que qualquer ação intersectorial, em primeiro lugar, requer uma autoridade central. De fato, todos os sistemas de proteção social recentes estão sob a tutela do ministério encarregado da questão social em cada país. Em geral, é do ministério que sejam coordenadas ações intersectoriais, investido de poderes legais para tal fim. No entanto, o grau de controle sobre o resto dos setores governamentais pode variar e, com isso, a própria orientação da integração que se produz entre os setores. Dessa forma, ocorre que os processos de planejamento, formulação orçamentária, monitoramento, avaliação e o orçamento podem estar centralizados nessa autoridade central ou serem geridos pelos próprios setores mediante instâncias *ad hoc* de caráter intersectorial propriamente ditas. Os resultados empíricos mostram que é crucial quem gerencia o orçamento (CUNILL-GRAU, 2005).

Isso determina que pode haver diversas maneiras de conseguir a integração em nível nacional. Uma delas é que a colaboração e a integração são alcançadas basicamente por meio de uma autoridade-ministério, que tem o controle do orçamento e, dessa forma, a integração é produzida “verticalmente”. Outra maneira, mais “horizontal”, é alcança com a colaboração dos próprios setores.

Dois exemplos ilustram isso. Um é o caso do Sistema Intersectorial de Proteção Social do Chile, em que a gestão orçamentária do sistema é executada por meio de um “projeto institucional vinculante”¹⁸, assim denominado pelo Ministério do Desenvolvimento Social. Isso significa que os recursos para desenvolver as ações de cada setor relacionado com o sistema são atribuídos na lei orçamentária ao Ministério de Desenvolvimento Social; ou seja, são transferidos integralmente ao ministério, através de linhas orçamentárias especiais. Para sua operacionalização, o ministério assina, com as respectivas instituições, um convênio para transferência de recursos. Em caso de descumprimento do convênio, a sanção máxima para as instituições pode ser não contar com mais recursos para os programas¹⁹.

Outro exemplo é Oportunidades no México. Nesse sistema existe um esquema de orçamento compartilhado entre três secretarias (ministérios): Desenvolvimento Social, Saúde e Educação Pública. De acordo com uma fonte consultada²⁰, um dos fatores que explica o sucesso da intersectorialidade no Oportunidades é que “cada setor tem um importante incentivo para trabalhar de forma coordenada, que contribui para parte do orçamento do programa”²¹.

¹⁸ Para mais informações consulte: www.chilesolidario.cl

¹⁹ Informação via e-mail dada por Verónica Silva em 7 de março de 2005 sobre o Chile Solidario (CUNILL-GRAU, 2005).

²⁰ Mónica Tapia, coordenadora-geral de alternativas e capacidades A.C. de México, por e-mail, em 16 de fevereiro de 2005 (CUNILL-GRAU, 2005).

²¹ Esse mecanismo aconteceu por uma conjuntura particular: o criador do Programa, depois Oportunidades, foi Subsecretário na Secretaria de Fazenda, posição estratégica de onde influenciou e criou esse mecanismo (CUNILL-GRAU, 2005).

A partir disso, um primeiro foco de análise da intersectorialidade estaria constituído pelos seguintes fatores:

1. Os mecanismos de formulação das decisões e sua expressão nos processos de planeamento, formulação orçamentária, monitoramento e avaliação;
2. As modalidades de execução das ações, de alocação dos recursos para seu financiamento e de intercâmbio de informação;
3. Os formatos organizacionais suprasectoriais e intersectoriais (arranjos comuns de governança).

Essas variáveis influenciam na extensão da ação intersectorial (planeamento e execução conjuntas, só planeamento conjunto, só execução conjunta) e nos modos de direção da intersectorialidade (vertical, horizontal), o que afeta o grau de intensidade da integração entre os setores. No entanto, haveria mais elemento a considerar.

A INTRODUÇÃO DA INTERSETORIALIDADE NO LOCAL: OUTROS ENFOQUES DE ANÁLISE

Como já observado, as estratégias de redução da pobreza e os sistemas de proteção social estão cada vez mais fundados na combinação de ações entre a ordem nacional e a local. Mais ainda, de acordo com os estudos de caso, a cooperação para o planeamento, a implementação e avaliação tornam-se mais fáceis quando existem em vários níveis de governo simultaneamente, especialmente quando o trabalho de cada um desses níveis é integrado por meio de políticas ou legislação (OMS, 2008).

Entretanto, na prática normalmente existem diversas combinações possíveis à participação dos distintos níveis de governo. Novamente os casos do Oportunidades no México e do Sistema Intersectorial de Proteção Social no Chile servem para ilustrar.

De acordo com alguns especialistas, no Oportunidades do México (que é uma Federação), parece que não há ênfase no nível municipal, ainda que o programa chegue a esse nível. Segundo Cabrero e Zabaleta (2009, p. 12), os governos estaduais e municipais têm somente poderes operacionais sobre o Oportunidades, e os recursos (de origem federal) são designados diretamente às famílias beneficiárias, com base em um padrão predeterminado em escala nacional, e no qual os estados intervêm periféricamente.

Por outro lado, nos dois subsistemas chilenos (Chile Solidario e Chile Crece Contigo) que integram o Sistema Intersectorial de Proteção Social, os municípios têm um papel proeminente na sua execução. Além disso, em ambos criaram-se redes como dispositivos especiais no nível da comunidade, também de caráter intersectorial, coordenadas pelos municípios.

Tudo isso permitiria inferir que, no caso chileno, enquanto a integração em escala nacional é produzida “verticalmente”, em nível local, o projeto institucional da intersetorialidade contempla uma margem ampla de ação e decisão. O contrário parece ocorrer no caso do Oportunidades no México, onde se combinaria uma integração mais “horizontal” em nível nacional, com um modelo mais centralizado no que concerne à intervenção dos âmbitos subnacionais.

No entanto, se observamos os modos de gestão das redes comunitárias e seus mecanismos de financiamento, as conclusões em relação ao caso chileno podem mudar e, com isso, contribuir sobre outros aspectos, que deveriam ser considerados na análise da intersetorialidade. Enquanto no Chile Crece Contigo os setores e organismos contam com financiamento próprio (por meio do Mideplan, atualmente Ministério do Desenvolvimento Social), estabelecido anualmente na lei orçamentária, as atividades a cargo dos municípios (e, portanto, das redes comunitárias) dependem dos fundos variáveis. Como consequência, os convênios associados a elas são prorrogáveis na medida em que os programas contam com a disponibilidade orçamentária. Ainda mais importante, a obtenção desses fundos está sujeita à apresentação de projetos ao Mideplan. De fato, no caso do Chile Crece Contigo, para oferecer serviços diferenciados, os municípios e as redes devem conceber projetos, cujo objetivo é apresentá-los a fundos competitivos e disputar com outros entes de nível nacional ou regional ou do âmbito privado. Um esquema similar existe em relação ao Chile Solidário, já que os municípios devem apresentar projetos, que, no caso de serem aprovados, dão origem a um convênio que deve ser assinado pelo órgão executor (Fosis) e o prefeito; a partir disso se inicia a transferência dos fundos, provenientes do Mideplan.

Portanto, se seguimos a classificação das modalidades de coordenação intergovernamental sugerida por Agranoff e McGuire (2001), concluímos que no caso chileno, em vez de um modelo descentralizado, ocorre uma dinâmica de cima-abaixo, na qual se procura uma lógica de integração centralmente dirigida. Essa é a mesma conclusão que Cabrero e Zabaleta (2009, p. 11) apontam em seu estudo, que incluiu o Oportunidades e o Chile Solidario, reconhecendo que a estratégia de descentralização de cima para baixo consistiu, primordialmente, em uma transferência de responsabilidades e recursos aos governos subnacionais, mantendo o controle das características mais importantes do processo decisório por parte das autoridades nacionais²².

Cabe destacar que esse tipo de desenho institucional das relações intergovernamentais pode afetar não somente as capacidades dos municípios para implementar suas redes intersetoriais, como também a própria característica das instâncias intergovernamentais, por meio das quais os diferentes níveis deveriam negociar e encontrar soluções adequadas às especificidades territoriais. Em relação ao Chile Solidario, Neves e Pichott (2011, p. 32-33) concluem que “os canais de coordenação vertical estão fortemente influenciados pelo modelo existente *top-down*, onde não existem canais bidirecionais de trabalho que beneficiem um modelo

²² As outras modalidades mencionadas por Cabrero e Zabaleta (2009) são esquemas de doador-receptor, jurisdicional e redes de política. Por outro lado, apontam como desejáveis: a regulação suave, as redes profissionais e o governo multinível.

híbrido no sentido clássico da definição”. Com isso, pode ser reforçado o modelo “de cima para baixo”.

Assim, quando o desenho da intersectorialidade de uma política social abarca os níveis locais, é de fundamental importância o tipo de instâncias de comunicação intergovernamental. A suposição é que quanto mais canais bidirecionais (dispositivos de governança comum entre níveis governamentais) que permitam a pactuação com os próprios níveis municipais e se inclinem a um modelo mais interativo de relações intergovernamentais, mais será favorecida a abordagem integral dos problemas.

Aparecem, portanto, novos focos de análise: a orientação das relações entre os níveis governamentais e os formatos das instâncias e canais intergovernamentais de comunicação.

COMPLEXIFICANDO O QUADRO: FATORES CONDICIONANTES

Sugerimos que os modos de gestão e organização das relações entre os setores, assim como seus modos de direção, constituem fatores que intervêm na produção da intersectorialidade. É fundamental alcançá-los, porque de acordo com o que observamos, pode implicar diversos níveis de integração entre os setores envolvidos na execução de uma política que deseja enfrentar de maneira integral um problema social. Isso ajuda a entender a importância das respostas para as perguntas: o que integra, quem intervém na integração, onde é produzida a integração e como é realizada a integração entre os setores governamentais. Além disso, mostra quais fatores deveriam ser minimamente observados, para analisar os modelos de intersectorialidade das novas políticas sociais.

A essa altura, no entanto, cabe levar em conta que as respostas não estão condicionadas exclusivamente pelo tipo de propósito perseguido. Tampouco são respostas meramente técnicas e voluntarista.

O CONTEXTO POLÍTICO-INSTITUCIONAL

Um assunto importante é o papel que as instituições têm como limitadoras ou facilitadoras da ação intersectorial. A essa altura, a bibliografia é tão prolífica que é quase impossível citá-la. O que fica claro, em todos os casos, é que as ações dos indivíduos e coletividades se encontram incorporadas em significados e práticas compartilhadas, que estabelecem restrições ou estímulos que dirigem e limitam o comportamento dos diferentes agentes em suas relações (MARCH; OLSEN, 1997, p. 43). Isso é especialmente essencial, no caso da intersectorialidade, não somente porque o ambiente institucional costuma incluir sistemas amplos de relações que cruzam distintas áreas jurisdicionais (BRYSON et al., 2006, p. 45), mas porque os propósitos colaborativos, a estrutura e os resultados podem ser afetados pelo marco institucional de cada setor governamental.

Segundo Acuña (2005) em uma análise sobre a Argentina, “os ministérios e, muitas vezes, as próprias secretarias e subsecretarias dentro de um mesmo ministério, cobrem, por definição, temáticas que se resolvem no marco de legislações distintas, pelo que atuam em um contexto de regras de jogo diversas. Além disso, cada ministério atua em um espaço onde participam atores distintos”. De fato, podem existir constrangimentos institucionais no nível executivo. Esses constrangimentos são maiores quando “os ministérios são recursos de poder que se distribuem entre os diversos grupos ou linhas que participam do partido ou da coalizão governante” (ACUÑA, 2005), situação que caracteriza vários países da região. No caso do Brasil, chegou-se a afirmar²³ que a prática da intersetorialidade é extremamente difícil, devido à tradição setorializada, a qual se superpõem duas “camadas” de poder: o poder das corporações setoriais e o poder político partidário, com as práticas de “distribuir” as secretarias (o equivalente aos ministérios), para grupos ou partidos que apoiam os governos. A existência de governos de coalizões, inclusive, pode tornar os órgãos criados para a ação intersetorial muito vulneráveis no que se refere à formulação de políticas. Cabe considerar, então, que certos contextos político-institucionais dificultam mais a intersetorialidade.

É muito importante considerar o que foi já dito quando levamos em conta que a intersetorialidade das políticas sociais não somente atinge diversos setores governamentais submetidos a diferentes restrições institucionais, como também as relações entre o nível nacional e os subnacionais. Nesse sentido, Jordana (2000) destaca que “em um contexto de assentamento do pluralismo institucional, as regras formais articulam os mecanismos de coordenação, estabelecem responsabilidades e definem incentivos e controles entre níveis de governo”. É a partir disso que a estabilidade dos equilíbrios de poderes e responsabilidades depende tanto do desenho de regras institucionais sobre o sistema político (regras eleitorais, desenho institucional etc.), como dos mecanismos vinculados diretamente às relações intergovernamentais.

Nesse ponto, também é relevante o grau de capacidade institucional do respectivo espaço local, entendendo-a como a combinação de capacidades políticas e administrativas. Repetto e Potenza (2005) sustentam que a [potencial] capacidade administrativa remete a aspectos institucionais formais e informais fundamentais, como a clareza na definição funcional entre os organismos burocráticos envolvidos e o componente meritocrático da estrutura do serviço civil afetada. A [potencial] capacidade política, por sua vez, implica também fatores institucionais de peso, tanto formais como informais, que é o caso das regras que regulam a luta de poder e os mecanismos de inclusão-exclusão nas negociações. Destaca-se, além disso, que ambas as capacidades operam de forma conjunta e que, em todos os casos, estão estreitamente associadas à capacidade fiscal que as instâncias de governo possuam.

Aparecem, portanto, os seguintes elementos de análise: as normas que moldam as instituições políticas, as relações governamentais e as capacidades institucionais locais.

²³ Rose Marie Inojosa e Luciano Prates Junqueira por e-mail, em 28 de fevereiro de 2005 (CUNILL-GRAU, 2005).

A ECONOMIA POLÍTICA DA INTERSETORIALIDADE E A FISIONOMIA DOS ATORES COLETIVOS E INDIVIDUAIS

Mesmo reconhecendo que o contexto político-institucional fixa limitações (ou oportunidades) à conduta dos atores, não se pode ignorar que eles, por si mesmos, dispõem de variadas possibilidades de manobra, tanto para colaborarem com outros como para resistirem em colaborar. De fato, as diferenças entre os setores (e níveis) governamentais, embora possam fornecer racionalidade para trabalhar em conjunto, também geram resistência. Sabe-se que é costume compreender (e usar) a autonomia organizacional como um recurso de influência política e que, no geral, os recursos de todo o tipo que cada ator controla, inclusive o capital simbólico e o social, são essenciais na economia política da intersectorialidade.

A análise dos recursos dos atores requer que se considere seu grau de interdependência. Nesse sentido, pode ser útil o enfoque da “teoria do intercâmbio e da escolha racional”²⁴, cuja suposição é que os atores buscam maximizar sua utilidade, decidindo racionalmente quais são os cursos apropriados para isso. Segundo essa proposta, se a aquisição de recursos envolve outros atores, parece uma boa oportunidade para ações de cooperação mútua entre eles (ELSTER, 1986; MARCH, 1986). A interdependência “simbiótica” *versus* a interdependência “competitiva” de recursos (McQUAID, 2010, p. 141) e, especialmente, a percepção que se tenha dela, apresenta-se como um elemento a ser analisado²⁵. Isso é especialmente relevante quando a ação intersectorial não tem origem em um comando exterior aos próprios setores interessados.

Em todo caso, quando introduzimos na análise os atores (com agendas e capacidades de agência próprias), torna-se claro a necessidade de compreender a economia política da intersectorialidade (quem ganha e quem perde, quais são as respectivas estratégias, quais são seus recursos de influência e peso específico etc.) e, em especial, quais são os modos mais efetivos para lidar com ela. Ainda que, como dissemos, haja um caminho empírico percorrido que permite reconhecer que algumas respostas funcionam melhor que outras, cabe notar que muitas respostas podem estar condicionadas pelos enfoques teóricos que se adotam para observar a realidade e intervir sobre ela.

Um desses enfoques, o da “deliberação”, mostra-se particularmente relevante porque revela a importância que alguns modelos de gestão e direção da intersectorialidade podem ter sobre outros. É importante notar que os estudos sobre este assunto não são conclusivos, considerando que é improvável que a coordenação por meio da deliberação aconteça em cenários formais, onde os discursos são, em sua maioria, sobre a acomodação dos interesses existentes (veja, por exemplo, BACCARO; PAPADAKIS, 2009). No entanto, em termos gerais, precisamente porque costumam existir interesses setoriais que em alguns aspectos podem divergir e, inclusive, podem ser conflitantes, a cooperação alcançada por meio do diálogo se mostra mais eficaz que a alcançada por meio da autoridade. O conhecimento acumulado sobre isso mostra que os processos

²⁴ Devemos essa aproximação a José Sulbrant, com quem dividimos inquietudes sobre a intersectorialidade.

²⁵ Cabe destacar que na literatura das PPP (parcerias público-privadas) se enfatiza a importância da interdependência de objetivos e benefícios mútuos, por exemplo, expansão da competência e influência, alcance dos objetivos organizacionais, abertura de novos mercados, manutenção de um mercado, controle sobre determinados temas etc. (McQUAID, 2010).

participativos de deliberação entre os atores podem contribuir para a resolução de conflitos, para criar significados compartilhados e para aumentar a percepção de sua interdependência (INNES; BOOHER, 2003; FUNG, 2003; HARDY; PHILLIPS; LAWRENCE, 1998; LANE; BACHMANN, 1998).

O que foi dito é muito importante quando levamos em consideração que há dois elementos que constituem, na prática, obstáculos significativos para a ação intersetorial. Um deles são os desequilíbrios de poder reais ou percebidos entre os diversos setores (HUXHAM; VANGEN, 2005 citado por BRYSON et al., 2006; CUNILL-GRAU, 2005; MACHINEA; CRUCES, 2006; ACUÑA; REPETTO, 2009). Outro, os esquemas compartimentalizados de pensar, que reproduzem as diferentes disciplinas.

Promover a influência mútua na tomada de decisão para equilibrar as diferenças (reais ou percebidas) de poder, e propiciar uma comunicação sustentada recíproca para gerar visões compartilhadas, na perspectiva das teorias da deliberação são fundamentais para remover tais obstáculos.

Nesse sentido, Bryson et al. (2006, p. 48), a partir de uma revisão do estado da arte sobre colaboração intersetorial, concluem que, “dado que o conflito é comum nas associações, a colaboração intersetorial terá mais probabilidade de sucesso quando os associados utilizam recursos e táticas para equilibrar o poder e gerenciar eficazmente os conflitos”²⁶. Reder e Duncan (2003 citado por HORWATH; MORRISON, 2007, p. 65 e 84) destacam que a comunicação é um processo interpessoal, com dimensões psicológicas e interativas, que requerem ser atendidas, sem o qual os remédios práticos e técnicos são uma solução parcial. Sulbrandt (2005), em um estudo empírico, mostra que quanto mais canais de comunicação estejam abertos e quanto mais multidirecionais eles forem, maiores são as oportunidades para a ação intersetorial.

Por outro lado, é preciso ter em consideração que “entre uma pessoa e um incentivo social, há mais que somente a racionalidade do cálculo de utilidade”; há o condicionamento social, a partir do qual “as pessoas desenvolvem emoções, temores, expectativas, interpretações, necessidades, e tomam decisões que não podem se caracterizar como puramente “racionais”, no sentido instrumental do termo” (GONZÁLEZ; GÜELL, 2012, p. 8). Os referenciais, no sentido utilizado por Jobert (2004), e os cenários culturais que permitem a interpretação, avaliação e confiança nos incentivos que se projetam, segundo González e Güell (2012), não podem ser ignorados, sobretudo em relação aos atores individuais.

Da mesma forma, tendo como foco específico os atores, aparece a questão da liderança, que um setor específico pode exercer sobre os demais. Horwath e Morrison (2007, p. 62) sustentam que “o estilo de liderança é fundamental no que se refere ao compromisso dos membros da associação”. Na análise dos fatores que influenciam no trabalho colaborativo, Bryson et al. (2006, p. 52) sustentam que o sucesso depende

²⁶ Tradução minha.

da liderança (no sentido de “fazer que as coisas aconteçam”). Seriam importantes, dependendo do contexto, os papéis que a liderança adota, seja como patrocinador, apoiador, articulador com o entorno ou facilitador (BRYSON et al., 2006)²⁷.

Em resumo, em relação aos atores envolvidos em uma ação intersetorial, apareceriam os seguintes elementos de análise:

- os recursos que cada ator controla ou mobiliza;
- a percepção que os atores tem dos níveis de dependência mútua de recursos;
- os referenciais e os cenários culturais;
- os mecanismos para promover a influência mútua e gerenciar os conflitos;
- os tipos de lideranças.

A FISIONOMIA DAS REDES E OS FATORES CONTINGENTES

Por último, cabe voltar às redes locais no que tange especificamente à maneira pela qual sua configuração pode incidir em sua eficácia. Isso é especialmente relevante se consideramos que a ação intersetorial e, em geral, as estratégias de “governo completo” têm muito mais possibilidades de realização nos níveis local que nacional (CHRISTENSEN; LAEGREID, 2007).

Vimos que as redes locais constituem peças-chave do trabalho intersetorial nos sistemas de proteção social, mas que, ao mesmo tempo, costumam ser um dos seus pontos mais frágeis. Por isso, nessa aproximação a um marco analítico da ação intersetorial caberia considerar a importância que pode ter a teoria da análise de redes para entender o funcionamento das redes locais. Goldsmith e Eggers (2006), por exemplo, ao se referirem aos distintos tipos de redes, sustentam que a estruturação de uma rede exige que se responda a uma série de perguntas, dentre as quais como devem ser estruturadas e dirigidas, existindo diferentes opções possíveis, entre outros assuntos, de acordo com as metas estabelecidas. Em um sentido análogo, Provan e Kenis (2008) reconhecem que muito se escreveu sobre os benefícios das redes, mas muito pouco sobre como seu funcionamento incide na sua efetividade e fornece evidências sugestivas. Sua principal conclusão é que não há um modelo que seja universalmente superior ou mais efetivo. Portanto, o fato de que uma rede opere de forma centralizada (dirigida por um membro líder ou por uma organização externa), e que outra atue de maneira descentralizada (por meio de seus próprios participantes), não significa, necessariamente, que uma seja mais efetiva que a outra. Isso dependeria de quais são suas condições de efetividade de acordo com fatores contingentes.

²⁷ Tradução minha.

Os autores em referência apontam quatro elementos que se deve conhecer para determinar qual é o desenho mais efetivo: 1) confiança (alta, baixa ou moderada); 2) número de participantes (poucos, muitos, moderados); 3) consenso sobre os objetivos (alto, moderadamente alto, moderadamente baixo); 4) necessidades de competências (baixa, moderada, alta). A proposta consistiria em determinar como se comporta cada um desses elementos na realidade para determinar qual é o projeto mais efetivo.

Em todo caso, o que se sugere é que, enquanto os espaços subnacionais são reconhecidos como o lugar por excelência de integração da política social, não se pode ignorar a análise das condições de efetividade das redes locais. Desse último ponto surge, portanto, o elemento de análise: o modelo existente das redes locais *versus* suas condições de efetividade, de acordo com os fatores contingentes.

CONCLUSÕES

Contrariamente à ideia que está na origem das novas políticas sociais, de que a intersectorialidade é em si mesma um modelo de gestão, buscamos mostrar que isso não está dado de antemão, mas que é uma variável causada por uma multiplicidade de fatores; portanto, se desejamos analisar os desenhos ou intervir neles, caberia considerá-los.

Se retomamos a hipótese levantada no início deste artigo de que uma elevada integração dos setores se tornaria uma intersectorialidade de alta intensidade e, por isso, haveria maior integralidade no enfrentamento de problemas sociais multidimensionais, a decisão sobre qual é o modelo de intersectorialidade apropriado seria relativamente simples (ainda que sua implementação seja extremamente complexa). Bastaria, em termos de desenho institucional da intersectorialidade, optar por configurações que possam produzir os maiores níveis de integração e, portanto, as maiores intensidades de ação intersectorial.

No entanto, observamos que o contexto político-institucional, tanto em nível nacional como local, pode impor restrições aos níveis de integração intersectorial. Também notamos que fatores contingentes podem determinar que um possível arranjo “bom” em um caso, não seja em outro. Por isso, *a priori* não pode reconhecer “um único modelo” para o desenho, implementação e avaliação da ação intersectorial dos programas e políticas de proteção social. Advertimos também que se nos apoiamos nos fatores que os vários estudos consideram coadjuvantes da colaboração intersectorial, há muitos que dependem das escolhas que fazemos no momento de definir o arranjo institucional a ser adotado. Isso fica ainda mais claro se, além de levarmos em conta o que a prática nos diz, considerarmos as contribuições de algumas teorias recentes, em especial aquelas que fazem referência às redes, e as teorias mais gerais sobre a cooperação por deliberação, que podem esclarecer sobre fatores que incidem na decisão de iniciar e, sobretudo, manter um esforço intersectorial.

Reconhecendo a natureza dinâmica da ação intersetorial (BRYSON et al., 2006), o marco analítico que propomos pretende ser um passo para aprofundar sua compreensão. O fato de que um foco essencial das políticas sociais atuais seja a ação intersetorial entre os diversos setores e níveis governamentais, explica que o aprofundamento desta tarefa requer que seja contemplada na agenda das pesquisas futuras. Essa tarefa se torna mais imperativa se levarmos em conta que não somente os *trade-off* podem ameaçar a validade do trabalho intersetorial, mas usos e desenhos que não servem aos propósitos procurados. Por último, o tema que se revela verdadeiramente crítico é quão bem estamos conseguindo uma abordagem integral dos problemas sociais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACUÑA, Carlos. Notas metodológicas para comprender (y mejorar) las características político-institucionales de las estrategias de reducción de la pobreza en América Latina. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 10, Santiago, 18-21 de octubre 2005.

ACUÑA, Carlos; REPETTO, Fabián. **La institucionalidad de las políticas y programas de reducción de la pobreza en América latina**. Washington, D.C.: Diálogo Regional de Políticas, Red para la Reducción de la Pobreza y la Protección Social, Banco Interamericano de Desarrollo, 2009.

AGRANOFF, Robert; MCGUIRE, Michael. American Federalism and the Search for Models of Management, **Public Administration Review**, v. 61, n. 6, pp. 671-681, 2001.

AKERMAN, Marco. **Território, governança e articulação de agendas**. São Paulo: Centro de Estudos, Pesquisa e Documentação em Cidades e Municípios Saudáveis, 2004.

ANDREWS, Rhys; ENTWISTLE Tom. Does Cross-Sectoral Partnership Deliver? An Empirical Exploration of Public Service Effectiveness, Efficiency, and Equity, **Journal of Public Administration Research & Theory**, v. 20, n. 3, pp. 679-701, 2010.

AUSTRALIAN PUBLIC SERVICE COMMISSION. **Tackling wicked problems: a public policy perspective**. Commonwealth of Australia, 2007.

BACCARO, Lucio; PAPADAKIS, Konstantinos. The Downside of Participatory-Deliberative Public Administration, **Socio-Economic Review**, v. 7, n. 2, pp. 245-276, 2009.

BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE. **Historia de la Ley nº 20.379**. Crea el Sistema Intersectorial de Protección Social e Institucionaliza el Subsistema de Protección Integral a la Infancia. Chile Crece Contigo, 12 de septiembre 2009.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; CUNILL GRAU, Nuria. Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; CUNILL GRAU, Nuria (Eds.). **Lo público no estatal en la reforma del Estado**. Buenos Aires: Paidós, 1998.

BRONZO, Carla. Intersetorialidade como princípio e prática nas políticas públicas: reflexões a partir do tema do enfrentamento da pobreza. In: CONCURSO DEL CLAD: ¿CÓMO ENFRENTAR LOS DESAFÍOS DE LA TRANSVERSALIDAD Y DE LA INTERSECTORIALIDAD EN LA GESTIÓN PÚBLICA?, 20, 2007.

BRYSON, John M.; CROSBY, Barbara C.; STONE, Melissa M. The design and implementation of Cross-Sector Collaborations: propositions from the literature, **Public Administration Review**, número especial, pp. 44-55, 2006.

CABRERO MENDOZA, Enrique; SOLÍS, Dionisio Zabaleta. ¿Cómo construir una mística intergubernamental en la política social? Análisis de cuatro experiencias latinoamericanas, **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, n. 43, pp. 27-62, 2009.

CASTELL FLORIT-SERRATE, Pastor. **La intersectorialidad**: conceptualización: Panorama Internacional y de Cuba. Habana: Escuela Nacional de Salud Pública, 2003.

CHILE. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN). **Conceptos fundamentales**: Sistema de Protección Social Chile Solidario. Santiago: Ministerio de Planificación y Cooperación, 2004.

CHILE. Ministerio de Salud. **Objetivos nacionales de Salud Chile 2010-2020**. Desde un sistema de control de enfermedades a un sistema de producción social de salud, Subsecretaría de Salud Pública, enero 2010.

CHILE. Servicio Nacional del Adulto Mayor. **Política integral de envejecimiento positivo para Chile para el periodo 2012-2025**, mayo 2012.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E CARIBE (CEPAL). **América Latina y la protección social**: avances y desafíos para su consolidación, borrador para comentarios. Taller de expertos "Protección social, pobreza y enfoque de derechos: vínculos y tensiones. 2009.

CHRISTENSEN, Tom; LAEGREID, Per. Reformas post nueva gestión pública: tendencias empíricas y retos académicos, **Gestión y Política Pública**, v. 16, n. 2, pp. 539-564, 2007.

CORBETT, Thomas; NOYES, Jennifer L. Human Services Systems integration: A Conceptual Framework, **Documento de Trabajo**, n. 1333-08, University of Wisconsin-Madison, Institute for Research on Poverty, 2008.

CORREA DÍAZ, Germán. **Descentralizar el Estado desde la región**: organizar la oferta gubernamental desde la demanda regional/local. Santiago de Chile: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Grupo de Políticas Públicas, 2011.

CROPPER, Steve et al. (Eds.). **The Oxford Handbook of Inter-organizational Relations**. Oxford: Oxford University Press, 2008.

CUNILL-GRAU, Nuria. **La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social**. Washington, D. C.: Diálogo Regional de Política del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2005.

_____. Contraloría social y derechos sociales: el desafío de la integralidad, **Gestión y Política Pública**, v. 18, n. 1, pp. 3-37, 2009.

DONAHUE, John D.; ZECKHAUSER, Richard J. **Collaborative governance: private roles for Public Goals in Turbulent Times**. Princeton y Oxford: Princeton University Press, 2011.

ELSTER, John. Introduction. In: ELSTER, John (Ed.). **Rational Choice**. New York: New York University Press, 1986.

FARIA, Vilmar Evangelista. Reformas institucionales y coordinación gubernamental en la política de protección social de Brasil, **Serie Políticas Sociales de la Cepal**, n. 64. 2003.

FRANCO, Rolando; COHEN, Ernesto; LIZANA, Dolores Rufián. **Autoridad social y programas sociales masivos: una alternativa para la política social**. Santiago: OLPES/OEA, Programa Conjunto sobre Políticas Sociales para América Latina, 1989.

FRENZ, Patricia. **Innovative practices for intersectoral action on health: a case study of Four Programs for Social Equity**. Chile Barrio, Chile Solidario, Chile Emprende, Chile Crece Contigo. Country Case Studies on Intersectoral Action for Health, WHO, Commission on Social Determinants of Health, 2007.

FUNG, Archon. Survey article: recipes for public spheres: eight institutional design choices and their consequences, **The Journal of Political Philosophy**, v. 11, n. 3, pp. 338-367, 2003.

GOLDSMITH, Stephen; EGGERS, William de. **Governar em rede: o novo formato do setor publico**. Brasilia, DF: UNESP, 2006.

GONZÁLEZ, Pablo; GÜELL, Pedro. Sentidos subjetivos: Su rol estructural en las políticas de inclusión social, **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, n. 53, junio, pp. 5-20, 2012.

HARDY, Cynthia; PHILLIPS, Nelson; LAWRENCE, Tom. Distinguishing trust and power in interorganizational relations: forms and façades of trust. In: LANE, Chris-

tel; BACHMANN, Reinhard (Eds.). **Trust within and between organizations: conceptual issues and empirical applications.** Oxford: Oxford University Press, 1998.

HEALTH CANADA. **Intersectoral action toolkit. The Cloverleaf model for success.** 2000. Disponível em: <www.health-santecanada.net>. Acesso em: 30 mar. 2016.

HODGE, Graeme A.; GREVE, Carsten; BOARDMAN, Anthony E. **International Handbook on Public-Private Partnerships.** Cheltenham y Northampton, Edward Elgar. 2010.

HORWATH, Jan; MORRISON, Tony. Collaboration, integration and change in children's services: critical issues and key ingredients. **Child Abuse & Neglect**, v. 31, n.1, pp. 55-69, 2007.

HUFTY, Marc. Gobernanza en salud pública: Hacia un marco analítico, **Revista de Salud Pública**, v. 12, n. 1, 2010. Disponível em: <<http://doi.org/10.1590/So124-0064010000700004>>. Acesso em: 30 mar. 2016.

INNES, Judith e; BOOHER, David. Collaborative policymaking: Governance through dialogue. In: HAJER, Maarten A; WAGENAAR, Hendrik (Eds.). **Deliberative policy analysis: understanding governance in the network society.** Cambridge: Cambridge University Press, pp. 33-59, 2003.

JOBERT, Bruno. **Estado, sociedad, políticas públicas.** Cátedra Unesco de Políticas Públicas-Inap-Universidad de Chile; Santiago de Chile: Lom Ediciones, 2004.

JORDANA, Jacint. **Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional.** Documento de trabajo. Washington, D. C.: Proyecto Conjunto Indes-Unión Europea, 2000.

JUNQUEIRA, Luciano Antonio Prates. Descentralización, intersectorialidad y red en la gestión de la ciudad, **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, n. 12, pp. 89-108, Octubre, 1998.

_____. Intersetorialidade, transectorialidade e redes sociais na saúde, **Revista de Administração Pública**, v. 34, n. 6, pp. 35-45, 2000.

KALEGAONKAR, Archana; BROWN, David L. **Intersectoral Cooperation: lessons for practice.** Boston: Institute for Development Research (IDR Reports, 16.2), 2000.

LANE, Christel; BACHMANN, Reinhard. **Trust within and between Organizations**: conceptual issues and empirical applications. Oxford: Oxford University Press, 1998.

LENDO FUENTES, Tomislav. **Hacia una política integral de superación de la pobreza**: un recuento de los programas focalizados en México. México: Presidencia de la República, Dirección General de Análisis Social, 2004.

LUNDIN, Martin. Explaining cooperation: how resource interdependence, goal congruence, and trust affect joint actions in policy implementation, **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 17, n. 4, pp. 651-672, 2007a.

_____. When does Cooperation Improve Public Policy Implementation?, **Policy Studies Journal**, v. 35, n. 4, pp. 629-652, 2007b.

MACHINEA, José Luis; CRUCES, Guillermo. **Instituciones de la política social**: objetivos, principios y atributos. Santiago, Cepal, 2006. (Serie Informes Estudios Especiales, n. 17).

MARCH, James. Bounded rationality, ambiguity and the engineering of choice. In: ELSTER, John (Ed.). **Rational choice**. New York: New York University Press, pp. 142-170, 1986.

MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. El ejercicio del poder desde una perspectiva institucional, **Gestión y Política Pública**, v. 6, n.1, pp. 41-73, 1997.

MCQUAID, Ronald W. Theory of Organizational Partnerships: partnership advantages, disadvantages, and succes factors. In: OSBORNE, Stephen P. (Ed.). **The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance**. Londres; New York: Routledge-Taylor & Francis Group, 2010.

MENDES, Rosilda. **Redes de municípios saudáveis em Brasil**. São Paulo: Centro de Estudos, Pesquisa e Documentação em Cidades e Municípios Saudáveis, 2004.

MENDES, Rosilda; ANEIROS FERNANDEZ, Juan Carlos. Práticas intersetoriais para a qualidade de vida na cidade. São Paulo: Centro de Estudos, Pesquisa e Documentação em Cidades e Municípios Saudáveis, 2004.

MOLINA SILVA, Sergio. **Autoridad social en Chile**: un aporte al debate. Santiago, Cepal, 2003. (Serie de Políticas Sociales de la Cepal y la Organización de las Naciones Unidas, n. 71).

MOLINA, Carlos Gerardo; LICHA, Isabel. Coordinación de la política social: Criterios para avanzar. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 10, Santiago, 18-21 de octubre 2005.

NEVES MÜLLER, Antonieta; CARPO, Francisco Pichott. Coordinando políticas sociales: el caso de Chile Solidario. In: SEMINARIO DE GRADO. MAGISTER INGENIERÍA INDUSTRIAL, 2, Universidad de Chile, 2011.

O'FLYNN, Janine. The cult of collaboration in public policy, **The Australian Journal of Public Administration**, v. 68, n. 1, pp. 112-116, 2009.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (OMS). **Intersectoral action for health**: a cornerstone for health-for-All in the Twenty-First Century. Informe ante la Conferencia Internacional celebrada del 20 al 23 de abril de 1997 en Halifax, Canadá, 1997.

_____. **Equidad en salud a través de la acción intersectorial**: Un análisis de estudios de casos en 18 países, informe presentado a la Agencia de Salud Pública de Canadá. 2008.

OSBORNE, Stephen P. (Ed.). **The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance**. Londres; New York: Routledge-Taylor & Francis Group, 2010.

POLLIT, Christopher. Joined-up Government: a survey, **Political Studies Review**, n. 1, pp. 34-49, 2003.

PROVAN, Keith; KENIS, Patrick. Modes of Network Governance: structure, management, and effectiveness, **Journal of Public Administration Research & Theory**, v. 18, n. 2, pp. 229-252, 2008.

PUBLIC HEALTH AGENCY OF CANADA (PHAC). Crossing sectors: experiences in ISA, Public Policy and Health. Ottawa: Public Health Agency of Canada, 2007.

COLOMBIA. Ministerio de la Protección Social. **Política Nacional de Envejecimiento y Vejez, 2007-2019**. 2007.

REPETTO, Fabián. **Autoridad social en Argentina**: aspectos político - institucionales que dificultan su construcción. Santiago: Cepal, 2003. (Serie de Políticas Sociales de la Cepal y la Organización de las Naciones Unidas, n. 62).

_____. Coordinación de políticas: Abordaje conceptual y revisión de experiencias latinoamericanas. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 14, Salvador de Bahía, 27-30 de octubre 2009.

REPETTO, Fabián; POTENZA DAL MASETTO, Fernanda. Trayectorias institucionales y políticas frente a la pobreza: los casos de Argentina, Chile y México, **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, n. 31, 2005.

SANDFORT, Jodi; MILWARD, H. Brinton. Collaborative Service Provision in the Public Sector. In: CROPPER, Steve et al. (Eds.). **The Oxford Handbook of Inter-organizational Relations**. Oxford: Oxford University Press, 2008.

SANGUINETTI, Juan. Los determinantes políticos e institucionales de las políticas sociales: Un análisis de los procedimientos presupuestarios. Buenos Aires: Fundación Gobierno y Sociedad, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional, 2002.

SEN, Amartya. **Nuevo examen de la desigualdad**. Madrid: Alianza Editorial, 1995.

SERRA, Albert. La gestión transversal: expectativas y resultados, **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, n. 32, 2005.

SHANKARDASS, Ketan et al. A Scoping Review of Intersectoral Action for Health Equity involving Governments, **International Journal of Public Health**, v. 57, n. 1, pp. 25-33, 2012.

SOLAR, Orielle et al. Moving Forward to Equity in Health: What Kind of Intersectoral Action is Needed? An Approach to an Intersectoral Typology. In: GLOBAL CONFERENCE FOR HEALTH PROMOTION, 7, Nairobi, Kenya, 23-30 de octubre 2009.

SULBRANDT, José. **Relaciones interorganizacionales y el Programa de Comunidades Especiales de Puerto Rico**: una experiencia de “gobierno conjunto”. Santiago o Chile: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), 2005.

UNESCO. Políticas sociales integradas en las perspectivas de la intersectorialidad y de la acción de la Unesco en el apoyo a las estrategias de desarrollo para América Latina y el Caribe en el marco del ajuste, **Revista Educación Superior y Sociedad**, v. 1, n. 1, Caracas, 1990.

_____. **Coordinación intersectorial de políticas y programas de la primera infancia**: experiencias en América Latina. Santiago: Unesco, 2004.

VERNIS DOMENECH, Alfred. Asociaciones entre lo público y lo privado: en búsqueda de la complementariedad, **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, n. 33, pp. 61-100, 2005.

VEIGA, Laura da; BRONZO, Carla. Estratégias intersetoriais de gestão em contextos vulneráveis: reflexões a partir da experiência de Belo Horizonte. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 17, Cartagena, Colombia, 20 de octubre al 2 de noviembre 2012.

_____. **Integración/articulación en programas para combatir la pobreza y la exclusión**: marco conceptual y caracterización de los programas. Abril 2005.

WINKWORTH, Gail; WHITE, Michael. Australia's Children 'Safe and Well'? Collaborating with Purpose across Commonwealth Family Relationship and State Child Protection Systems, **Australian Journal of Public Administration**, v. 70, n.1, pp. 1-14, 2011.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Closing the Gap in a generation**: health equity through action on the social determinants of health. Génova: World Health Organization, 2008. (Reporte final de la Commission on Social Determinants of Health).

INTERSETORIALIDADE, ARRANJOS INSTITUCIONAIS E INSTRUMENTOS DA AÇÃO PÚBLICA

Roberto Rocha C. Pires¹

INTRODUÇÃO

Reflexões sobre “intersectorialidade” têm ocupado lugar de destaque nos debates sobre gestão e políticas públicas nas últimas décadas. Como resultado, há uma proliferação conceitual e uma disputa normativa em torno de definições para o termo e de suas aplicações em processos concretos de reforma do Estado. A forma mais intuitiva e inicial, por meio da qual o termo intersectorialidade adentra nossos debates, é pela constatação de que os problemas sociais reais, para os quais se dirigem as políticas públicas, são necessariamente multifacetados e não obedecem às divisões setoriais das burocracias públicas. Como bem apontou Almeida Filho (2000), “a ciência tem disciplinas, a universidade tem departamentos, o governo tem setores, porém, a realidade tem problemas”.

Nessa linha, outra forma que se tornou comum para pensar a intersectorialidade diz respeito aos processos de produção de conhecimento e seus termos correlatos, como a multi, inter, pluri, transdisciplinariedade ou a transversalização da ação governamental.

Tornou-se algo corrente na literatura especializada compreender a intersectorialidade como a articulação de conhecimentos e experiências dos diversos atores governamentais no planejamento, execução e avaliação de ações, tendo em vista sinergias entre setores na produção de políticas públicas complexas que sejam capazes de promover o desenvolvimento econômico e social (JUNQUEIRA, 1998, 2000; INOJOSA, 1998; e demais artigos que compõem esta publicação).

Apesar da inegável importância de se buscar o desenvolvimento e aperfeiçoamento do conceito e de suas implicações teóricas e epistemológicas, neste artigo buscaremos nos ater mais aos sentidos e às práticas operacionais embutidos na ideia de intersectorialidade. Prescindiremos de construir e adotar uma definição específica para o termo. Para isso, trabalharemos o termo de forma mais ampla, como um desafio para a ação governamental que demanda arranjos e instrumentos que precisam ser construídos com a intenção de superar estruturas administrativas setorializadas e produzir articulação e cooperação entre os distintos atores envolvidos na produção de políticas públicas.

Por um lado, podemos dizer que já alcançamos certo consenso em relação ao fato de

¹ Pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), desde 2009 na Diretoria de Estudos sobre Estado, Instituições e Democracia (Diest). Doutor em Políticas Públicas pelo Massachusetts Institute of Technology (MIT) e mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

que a prática da intersetorialidade encontra obstáculos cotidianos importantes nas estruturas burocráticas tradicionais, inspiradas no tipo ideal weberiano de organizações hierárquicas, marcadas pela especialização do conhecimento, tecnificação da gestão e repartição rígida de competências e funções (BRUGUË, 1996). Em tese, tais características deveriam levar a organizações mais eficientes, capazes de desenvolver *expertise* e de racionalizar e controlar melhor seus processos internos. Mas, por outro lado, essas mesmas características dificultam muito a ação articulada entre diferentes organizações e setores de um governo, produzindo efeitos perversos sobre o desiderato da intersetorialidade. Esses efeitos perversos têm sido crescentemente percebidos como associados aos problemas de efetividade das políticas públicas, assim como à sensação de distância e desencontro entre as necessidades dos cidadãos e da sociedade e as ofertas de bens e serviços por parte do Estado. Apesar da relevância política e social desses efeitos, a verdade é que ainda avançamos pouco em termos da invenção e disseminação de estratégias sustentáveis para superação dos desafios postos.

Dessa forma, entendemos a intersetorialidade como um convite para reflexões pós-burocráticas sobre a burocracia estatal para o enfrentamento do desafio de integração e articulação de atores, processos e estruturas que foram sendo construídos e operam, tradicionalmente, de forma fragmentada. Acreditamos que os elementos para o enfrentamento desses desafios e para a consideração dos problemas sociais de forma mais próxima a sua totalidade estão disponíveis. Mas, provavelmente, precisamos ainda enxergar tais desafios a partir de perspectivas diferenciadas que nos auxiliem a perceber caminhos possíveis para a construção de soluções viáveis para integração e articulação das políticas públicas.

Esse artigo pretende contribuir justamente com esse movimento. Para tal, a análise prosseguirá em três etapas principais. Na primeira seção, buscaremos aportes da sociologia da ação pública, os quais nos permitirão compreender a intersetorialidade como um desafio de ação coletiva na produção de políticas públicas. Essa percepção abrirá caminho para que, em seguida, nos dediquemos a discussões sobre como arranjos e instrumentos da ação pública oferecem um caminho interessante para pensar a intersetorialidade a partir de suas práticas e sentidos operacionais. Na terceira seção, apresentaremos alguns exemplos ilustrativos dessa forma de pensar, analisar e lidar com os desafios de articulação intersetorial de políticas públicas. Por fim, a título de considerações finais, elencamos algumas das contribuições e limites dessa forma de abordar o problema.

OS DESAFIOS DA INTERSETORIALIDADE SOB A PERSPECTIVA DA SOCIOLOGIA DA AÇÃO PÚBLICA

A sociologia da ação pública tem sido desenvolvida, nas últimas décadas, como uma abordagem crítica aos modelos tradicionais de reflexão sobre Estado e políticas públicas. Trata-se de uma linha de reflexão que articula teorias da sociologia, economia

e direito, com forte influência de autores franceses como Michel Foucault e Pierre Bourdier, mas também se apropriando de contribuições clássicas de autores anglo-saxões do campo de políticas públicas. A sociologia da ação pública se interessa pelas relações entre os atores sociais, políticos e econômicos (privilegiando a especificação dos múltiplos agentes estatais – i.e. servidores, políticos, gerentes etc.), pelos conflitos entre eles e pelos instrumentos e tecnologias que organizam essas relações. Trata-se de uma abordagem que envolve estudos sobre as ações e interações desses atores, os sentidos que eles atribuem a essas relações (e uns aos outros) e também às instituições, normas e representações coletivas que disciplinam o conjunto dessas interações. Assim, trata a política pública como um conjunto de formas de regulação social e política, como um espaço de negociação envolvendo uma diversidade de atores públicos e privados, valorizando os processos de implementação e produção cotidiana dos bens e serviços públicos (MULLER, 2005; HASSENTEUFEL, 2008; LASCOUMES; LE GALÈS, 2012).

Uma das principais contribuições da sociologia da ação pública tem sido a de nos levar a pensar a produção cotidiana de políticas públicas como um conjunto de processos de ação coletiva (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012). Isto é, como resultante da atuação simultânea ou sequencial de um conjunto diverso de atores que intervêm em ou é afetado por projetos, programas ou serviços fornecidos pelo governo. Nessa linha, os autores chegam até a sugerir que a expressão “política pública” deveria ser substituída pela noção de “ação pública”, para designar melhor os processos de envolvimento e interação entre diversos atores (burocracias, organizações civis, cidadãos, empresas etc.) em múltiplos níveis. Tal concepção rompe com alguns elementos amplamente aceitos em debates correntes sobre políticas públicas. Primeiramente, se afasta de uma ideia de unicidade do Estado, pois passa a compreendê-lo como um ambiente dentro do qual se dão interações entre diferentes agentes e não como um ator unitário. Em segundo lugar, reforça a percepção da importância dos papéis e ações desempenhados por estes diversos atores na produção cotidiana da política pública, contra um fetichismo dos momentos decisórios e dos processos de formulação, assim como se distancia do voluntarismo político típico de análises da escolha racional, da escolha pública e dos estudos de lideranças no campo da administração. Por fim, a ideia de ação coletiva enfatiza também a percepção de que as políticas públicas são produzidas em virtude de interações contínuas e cotidianas entre atores estatais (políticos, burocratas etc.) e não estatais (organizações da sociedade civil, cidadãos etc.).

Apesar dessa mudança de perspectiva parecer simples, não se trata de algo exatamente trivial para nossas reflexões sobre intersetorialidade, pois sugere, primeiramente, que a intersetorialidade precisa ser produzida. Ou seja, não se trata de algo natural ou diretamente derivado da natureza dos problemas complexos, mas sim de uma dentre várias possibilidades de resposta governamental a esses problemas. Além disso, sugere que a produção da intersetorialidade não pode ser pensada apenas como algo que diz respeito, primordialmente, às estruturas administrativo-burocráticas formais do Es-

tado, nem às decisões de lideranças que ocupam postos de direção nessas estruturas. A ideia de ação pública vem enfatizar, sobretudo, a produção da intersectorialidade como algo que requer essencialmente a mobilização dos diversos atores relevantes, o estímulo e a sustentação das interações cotidianas e organizadas entre eles na produção contínua de um programa, projeto ou ação governamental.

Desse modo, quando começamos a pensar a intersectorialidade sob a perspectiva da produção da ação pública, nos remetemos diretamente a um conjunto de desafios que vão muito além do exercício da hierarquia, por meio da remodelagem de estruturas organizacionais, administrativas e normativo-legais ou por meio da definição de diretrizes pelas lideranças superiores. Esta perspectiva faz a reflexão sobre intersectorialidade nas políticas públicas incorporar também a superação de desafios atinentes à constituição dos próprios atores encarregados de executar as políticas públicas, aos seus interesses e visões sobre as programas nos quais interveem, e às relações que estabelecem entre si no funcionamento cotidiano do governo.

A partir da análise de estudos anteriores que se dedicaram a essa problemática, podemos identificar, para efeitos de sistematização, o seguinte conjunto de desafios e obstáculos à intersectorialidade na implementação e na gestão de políticas públicas:

- a. Resistência e corporativismo burocrático. Alguns autores já apontaram que um desafio central à produção cotidiana da intersectorialidade na gestão de políticas públicas diz respeito à resistência por parte dos próprios funcionários encarregados de implementar a política nos diversos órgãos envolvidos. Por mais que estruturas organizacionais estejam adequadas e que exista apoio da alta liderança, se os funcionários da ponta não compreenderem e não atuarem como coprodutores das inter-relações dos diversos órgãos envolvidos (i.e. no preenchimento de formulários, nos encaminhamentos de processos, nas orientações aos cidadãos etc.), dificilmente se alcançará a articulação entre diferentes setores e áreas do governo. A gestão intersectorial muitas vezes implica mudanças de processos e rotinas de trabalho nas diferentes organizações envolvidas, o que pode promover reações de funcionários e seus sindicatos obstruindo a ação. Além disso, é frequente a busca por autonomia e diferenciação entre órgãos de governo e carreiras públicas, o que muitas vezes se reflete em atitudes competitivas, corporativistas e pouco cooperativas (VIANA, 1998; INOJOSA, 1998).
- b. Ausência de linguagem e bases de conhecimento comuns. Para além de resistências advindas do desejo de funcionários por maior controle de suas rotinas de trabalho, a articulação entre diferentes organizações públicas frequentemente esbarra também no problema de ausência de linguagens comuns entre os funcionários e grupos de distintos órgãos. Como conse-

quência da especialização e de décadas de monopólios setoriais de algumas políticas governamentais, produziram-se governos nos quais cada um dos seus múltiplos órgãos mantém para si, e às vezes somente para si, suas bases de dados, informações e conhecimento produzido. Isso provoca uma proliferação de “dialetos”, conceitos e terminologias “nativas” de organizações e setores isolados. O resultado é a incapacidade de comunicação clara e direta entre funcionários e dirigentes de um mesmo governo (RADIN, 2010).

- c. Construção de uma visão intersetorialmente compartilhada. Associado diretamente aos desafios acima, um terceiro elemento diz respeito à ausência de uma visão intersetorialmente compartilhada dos problemas a serem enfrentados pelas políticas públicas e da forma como esses problemas devem ser enfrentados. A especialização do conhecimento, o desencontro de linguagens e a busca pela defesa e controle de rotinas de trabalho fazem com que se torne bastante difícil a emergência de concepções compartilhadas entre órgãos e setores distintos do governo sobre os sentidos e estratégias de implementação de suas políticas. O desafio aqui passa a ser a produção de convergências de interesses e visões e objetivos minimamente comuns entre os atores envolvidos na ação intersetorial (O'TOOLE JUNIOR, 2010).
- d. Heterogeneidades, déficit de confiança e assimetria de capacidades institucionais. A diversidade entre as organizações e setores do governo deve ser compreendida não apenas no sentido da ampliação da complexidade estatal, mas também como elemento dificultador da obtenção dos níveis de confiança e reciprocidade necessários para a sustentação de relações intersetoriais. Os órgãos do governo são heterogêneos em termos de suas estruturas administrativas e da disponibilidade de recursos orçamentários, humanos e tecnológicos. Essas heterogeneidades, por vezes, provocam fortes assimetrias com repercussões diretas nas atitudes e percepções de alguns órgãos em relação aos outros. A concentração de recursos (financeiros, humanos e informacionais) em alguns órgãos pode colocá-los em posição de dominância na relação intersetorial, a qual pode ser vivenciada de forma negativa (atitude pouco cooperativa) pelos órgãos mais carentes (ou pode promover certo “desprezo” dos órgãos maiores em relação aos menores). Além disso, estas heterogeneidades e assimetrias podem se revelar também na má distribuição (ou ausência) de capacidades institucionais nos órgãos responsáveis pela execução de funções específicas em um arranjo intersetorial (BICHIR, 2011)².

Esses são apenas alguns dos principais desafios à produção da ação intersetorial que são percebidos quando passamos a contemplar a importância dos atores, suas percepções e relações nos processos de implementação de políticas públicas. Os desafios listados estão longe de esgotar as possibilidades de entraves à intersetorialidade, mas já apontam nosso olhar no sentido de renovadas perspectivas sobre o problema.

² O trabalho de Bichir (2011) demonstra como a heterogeneidade de capacidades institucionais locais prejudica o funcionamento de políticas sociais em arranjos federativos, nos quais a execução depende, em grande parte, das capacidades de entrega e desempenho de governos locais.

Em consonância com a percepção desses desafios, algumas avaliações já revelaram que a operacionalização da intersetorialidade no Brasil (pelo menos no que diz respeito ao Governo Federal) ainda está bem aquém das potencialidades anunciadas. Por um lado, conforme aponta Natalino (2009, p. 783), as ideias de intersetorialidade e transversalidade têm sido incorporadas ao debate como um conceito-curinga, “cujo uso em apresentações de relatórios e reuniões interministeriais garantiria ao sujeito da fala a empatia de seus interlocutores sem necessidade de dizer algo substantivo”. Mas, por outro lado, tal uso revelaria o próprio esvaziamento dos sentidos práticos do conceito, o qual passaria a ser equacionado (ou fortemente associado) a quaisquer ações ou políticas voltadas para pobreza, vulnerabilidade, diversidade, entre outras.

Apesar da proliferação recente de espaços de articulação interministerial, como conselhos, comitês, grupos de trabalho, etc., a visão dos gestores envolvidos em políticas ditas intersetoriais revela que eles têm tido pouca capacidade de contornar a lógica departamentalizada de seus órgãos, além de diluir as responsabilidades sobre as ações, fragmentando tarefas e demandando ainda mais coordenação por parte do governo. Por conseguinte, observamos que a tendência tem sido a de secretarias e programas – dos quais se espera atuação transversal – requerendo cada vez mais orçamentos e capacidades próprias para a execução de projetos, de forma a contornar as dificuldades encontradas na articulação intragovernamental (NATALINO, 2009).

Em uma noção algo senso comum, a ideia de intersetorialidade parece nos transmitir a imagem de um conjunto diverso de atores (organizações, grupos e funcionários) agindo de forma cooperativa, solidária e interessada na concretização de uma política pública integralizada. Porém, alternativamente, a perspectiva da sociologia da ação pública, aqui brevemente exposta, sugere que tal imagem está longe de ser algo natural, automático ou derivado da percepção do caráter multifacetado dos problemas. A intersetorialidade requer ação coletiva, a qual precisa ser intencional e ativamente produzida no cotidiano do trabalho de implementação pelos atores nela envolvidos.

ARRANJOS E INSTRUMENTOS DA AÇÃO PÚBLICA

A produção da ação intersetorial encontra nos arranjos e nos instrumentos da ação pública meios para sua viabilização. Os arranjos oferecem possibilidades de se construir e explicitar o modelo de governança pretendido na execução de ações intersetoriais; constituem o “espaço” de reconhecimento dos atores enquanto coletividade, e permitem a construção da visão integral da política pública para além das percepções setorializadas. Os instrumentos, por sua vez, preenchem esses arranjos, provendo a organização, a procedimentalização e a estabilização cotidiana das relações sociais no seu interior. Juntos, eles são responsáveis pela promoção, manutenção e revisão de formas de interação entre atores diversos no processo de produção da ação governamental. Nas subseções abaixo, abordamos cada um desses elementos constitutivos da ação pública.

ARRANJOS COMO CONSTRUÇÃO E EXPLICITAÇÃO DA GOVERNANÇA DE AÇÕES INTERSETORIAIS

Entendemos um arranjo como o conjunto de regras, espaços e processos, formais e informais, que definem a forma particular como se articulam atores e interesses na implementação de uma política pública específica (GOMIDE; PIRES, 2014). Assim, quando nos referimos ao arranjo de uma política pública, estamos basicamente chamando atenção para o modelo de governança implícito na sua implementação. Um arranjo de implementação define quem são os atores envolvidos, sejam eles burocráticos (órgãos federais, estaduais e municipais responsáveis pela gestão de componentes da política; demais parceiros nos entes federados; órgãos de controle, regulação e fiscalização, seja no Poder Executivo, Legislativo, ou Judiciário etc.), sociais (associações, movimentos, organizações não-governamentais, empresas, sindicatos de trabalhadores, associações empresariais, associações profissionais, usuários e beneficiários da política) ou político-partidários (lideranças políticas – prefeitos, governadores, parlamentares e partidos políticos etc.). Além disso, o arranjo estabelece quais são os papéis de cada um desses atores e de que forma eles interagem na produção de uma ação, plano ou programa governamental específico. Dessa forma, o arranjo constitui justamente o “local” no qual decisões e ações das burocracias governamentais se entrelaçam com as decisões e ações de atores políticos e sociais, repercutindo em impasses e obstáculos ou em aprendizados e inovações nas políticas públicas.

Esses arranjos de implementação podem assumir contornos dos mais variados, em função da mobilização de diferentes recursos organizacionais, financeiros, tecnológicos e humanos, condicionados pelas trajetórias passadas dos diferentes atores envolvidos³. A depender da forma como se configuram esses arranjos, como incluem, articulam e governam a interação entre os atores relevantes, eles podem gerar maiores ou menores capacidades de execução para a política pública em questão (GOMIDE; PIRES, 2014) – isso porque a construção e a explicitação de arranjos têm como potencial a produção de uma consciência ampliada por parte dos atores envolvidos, no sentido do reconhecimento dos demais atores e seus papéis e da percepção de participação em um todo, maior do que a sua própria organização ou setor (como um indivíduo que passa a se localizar espacialmente por meio da utilização de um mapa). Com isso, gradualmente, passa-se a produzir alteridade, uma linguagem comum (ou que se preste à aproximação) e uma visão compartilhada sobre os objetivos e estratégias de uma política pública submetida à orquestração intersetorial (ou, no mínimo, ao encaminhamento dos conflitos derivados das resistências e assimetrias observadas).

INSTRUMENTOS DA AÇÃO PÚBLICA

Os arranjos se completam e são preenchidos pelos instrumentos específicos que dão sustentação e que organizam as relações intersetoriais no cotidiano de implementação da política. Tal como definido por Salamon (2002), os instrumentos são o “método identificável por meio do qual a ação coletiva é estruturada para lidar com um pro-

³ Pires e Gomide (2015) analisam as variações setoriais em arranjos de implementação de políticas federais nas áreas de infraestrutura e de desenvolvimento econômico e social.

blema público”. Há na literatura contemporânea uma série de esforços no sentido da conceitualização e do desenvolvimento de tipologias de instrumentos governamentais (OLLAIK; MEDEIROS, 2011)⁴. Esses esforços podem incluir medidas de caráter legislativo e regulador, econômico e fiscal, informativo e de comunicação e, também, convenções e incentivos. Exemplos específicos de instrumentos contemplam o conveniamento entre entes governamentais e atores sociais, editais, licitações, bancos de dados e índices, esquemas de certificação, isenção tributária etc.

No âmbito da sociologia da ação pública, um instrumento constitui um dispositivo simultaneamente técnico e social que organiza as relações sociais específicas entre agentes do poder público e entre estes e os destinatários das políticas. Instrumentos possuem representações e significados que carregam consigo teorias e pré-concepções sobre os atores cujas relações buscam organizar. Dessa forma, os instrumentos acabam não só dando estrutura aos arranjos, mas, também, influenciando diretamente seu funcionamento, determinando as posições e os recursos disponíveis aos atores, e os resultados que o arranjo será capaz ou não de produzir. Como qualquer outra instituição, os instrumentos permitem que formas de ação coletiva se estabilizem e façam o comportamento dos atores ser mais previsível e provavelmente mais visível também. Entretanto, podem criar estrangulamentos a outros cursos de ação e interações possíveis (LASCOUMES; LE GALÈS, 2007).

Juntos, arranjos e instrumentos contribuem para a produção e manutenção da ação coletiva necessária à realização de políticas e programas governamentais. Em geral, eles têm natureza híbrida e envolvem elementos tanto formais quanto informais. A identificação desses elementos e sua compreensão são passos importantes para a análise do porquê de algumas ações intersetoriais serem mais bem sucedidas do que outras. Trata-se de um exercício simultâneo de explicitação de coisas já existentes (às vezes ocultas, às vezes não enxergadas sob esse viés) e de criação de coisas novas, em ambos os casos tendo em vista melhor organização e processamento das interações entre os atores envolvidos, levando em consideração suas trajetórias, percepções e intenções sobre as políticas nas quais atuam.

O CASO DO PROGRAMA NACIONAL DE PRODUÇÃO E USO DO BIODIESEL (PNPB) E OUTROS EXEMPLOS

⁴ As autoras desse artigo fazem uma competente revisão da literatura nacional e internacional contemporânea sobre o tema, oferecendo uma boa sistematização introdutória à temática.

⁵ Uma discussão mais detalhada de um número maior de exemplos pode ser encontrada na coletânea sobre o assunto editada por Gomide e Pires (2014), além de em outros artigos produzidos pelos mesmos autores.

Nesta seção apresentaremos, de forma sintética⁵, exemplos concretos de políticas federais, analisadas a partir das perspectivas e dos conceitos propostos. Inicialmente, nos deteremos em um caso que enfrenta o desafio de articular as áreas social, econômica e de infraestrutura do governo, para então expandirmos a reflexão para outros casos já bem conhecidos na área de políticas sociais.

O Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB), lançado em 2004, visa a implantar, de forma sustentável, a produção e o uso do biodiesel no território

nacional, por meio da mistura obrigatória e gradativa desse combustível ao diesel mineral. O Programa nasce com a preocupação de evitar as consequências negativas e excludentes verificadas no Proálcool: monocultura latifundiária concentrada em poucas regiões do Brasil e apoiada em mão de obra mal remunerada e submetida a condições precárias de trabalho. Assim, o PNPB se orienta pelo duplo objetivo de estruturar o mercado e a cadeia de produção do biodiesel, até então inexistente, e incluir nessa cadeia a participação da agricultura familiar, sem desestimular o investimento privado (PEDROTI, 2014).

Com esses objetivos, o PNPB se apresenta como uma política que necessariamente requer estratégias de intersetorialidade na sua gestão cotidiana. Pois, diferentemente das experiências do passado, busca articular desenvolvimento econômico (industrial e energético) com desenvolvimento social (apoio à inserção econômica da agricultura familiar). Essa articulação, por sua vez, precisa ser traduzida em participação e envolvimento de diferentes órgãos e setores do governo na sua implementação.

No que diz respeito ao seu arranjo, o PNPB conta com o envolvimento da Casa Civil da Presidência da República e mais 13 ministérios, com destaque para o Ministério de Minas e Energia (MME) e o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), além da Agência Nacional do Petróleo (ANP), na regulação da cadeia produtiva e coordenação dos leilões do biodiesel, do Ministério da Fazenda (MF), na operacionalização de tributações diferenciadas, do BNDES, na gestão de linhas de financiamento específicas, e, por fim, da Embrapa, na prestação de assistência técnica aos produtores de oleaginosas. Assim, esse arranjo envolve um conjunto amplo e variado de burocracias federais, agências e empresas estatais, disponibilizando grande volume de recursos humanos, financeiros e técnicos. Ele articula desde a produção de matéria-prima, pelo agronegócio e por agricultores familiares, passando pela recém-criada indústria do biodiesel, e indo até a mistura e a venda do diesel pela Petrobras (PEDROTI, 2014).

Esse arranjo oferece o mapa no qual os diversos atores passam a se reconhecer e a compreender sua atuação e papel como parte de uma organização maior, baseada na interdependência entre as partes desde os insumos iniciais, aos processos intermediários e, por fim, à entrega dos bens e serviços resultantes. Mas esse arranjo, envolvendo um conjunto diverso de atores, passa a ganhar maior concretude quando examinamos os seus instrumentos internos, que organizam as relações entre os diversos atores envolvidos e dão materialidade cotidiana à intersetorialidade produzida no âmbito dessa política. Dentre eles, merecem destaque a Comissão Executiva Interministerial do PNPB (CEIB) e o Selo Combustível Social.

A CEIB, coordenada pela Casa Civil, tem como objetivo elaborar, implementar e monitorar o programa, propondo atos normativos e sugerindo recomendações e diretrizes para a política. Trata-se de um espaço criado especificamente para a interação dos atores envolvidos na gestão do PNPB e que envolve regras de acesso,

manifestação e negociação a fim de propiciar as interações contínuas necessárias à produção do programa de forma estável e regular⁶.

Já o Selo Combustível Social é um instrumento que organiza não somente as relações entre atores governamentais, mas, também, viabiliza a inserção de agricultores familiares na cadeia produtiva do Biodiesel. O selo constitui um mecanismo de certificação conferida aos produtores de biodiesel que comprem parte da matéria-prima da agricultura familiar em troca de benefícios como redução de alíquotas de tributos, acesso a melhores condições de financiamento e participação prioritária nos leilões de aquisição do biodiesel. Articula, ainda, assistência técnica e financiamento à produção, além de viabilizar a comercialização do biodiesel. Assim, o Selo estabelece um mecanismo de articulação que vai desde inclusão da agricultura familiar à venda do biodiesel para os fabricantes e distribuidores de diesel ao consumidor final.

A concessão e o monitoramento da certificação ficam a cargo do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). No entanto, seus efeitos incidem sobre diversos outros atores governamentais, como o Ministério da Fazenda, na concessão de isenções e reduções de tributos, e a ANP, na condução dos leilões de aquisição do biodiesel. Ao longo dos anos, a articulação operacionalizada pelo Selo tem sido tão eficaz que provocou a antecipação em três anos da vigência da mistura obrigatória (fixando o percentual de adição em 5% e com perspectiva de aumentar para 10% até 2020) (PEDROTI, 2014).

Apesar de se dedicar a objetivos complexos, o PNPB possui um arranjo que mobiliza e inclui os diferentes atores relevantes e dispõe de instrumentos que organizam essas relações, de forma a produzir ações articuladas e convergentes. Como resultado, o PNPB tem sido bem-sucedido no que se refere à promoção do mercado e da indústria nacional de biodiesel, desde o início da sua implementação, em 2005 (PEDROTI, 2014). O PNPB fomentou a criação de um parque industrial composto por 65 usinas autorizadas a produzir biodiesel capaz de prover mais do que o dobro da demanda nacional. Em 2011, o Brasil produziu 2,6 bilhões de litros de biodiesel, o que o tornou o quarto maior produtor de biodiesel no mundo, atrás apenas dos Estados Unidos, da Alemanha e da Argentina, tradicionais produtores desse combustível. Já no ano seguinte, o Brasil se consolidou como maior mercado consumidor de Biodiesel do mundo.

O PNPB conseguiu incluir a participação de 104.295 estabelecimentos da agricultura familiar na cadeia de fornecimento de matérias-primas, em 2011, embora aquém das expectativas iniciais do governo, que eram de 200.000 agricultores familiares. As desigualdades regionais também persistem, uma vez que a soja produzida pelos agricultores familiares do Sul e do Centro-Oeste tem predominado (95%) sobre a mamona produzida no Nordeste (0,4%) como tipo de matéria-prima adquirida pela indústria. Esse aspecto tem sido o principal alvo de críticas ao programa pelos

⁶ Em Pedrotti (2014), é possível encontrarmos uma descrição mais detalhada de composição, funcionamento e dinâmica interna da CEIB.

movimentos sociais e também o principal motivo de relutância do governo a uma expansão mais acelerada da indústria (PEDROTI, 2014). São esses os elementos que se colocam atualmente como desafios aos arranjos e instrumentos do PNPB, os quais precisariam ser revistos no sentido de contemplar novos objetivos e corrigir potenciais falhas que emergiram ao longo da implementação do programa.

O PNPB nos ofereceu um exemplo concreto para visualizar a aplicação da perspectiva e dos conceitos aqui propostos para uma reflexão sobre a produção cotidiana da intersetorialidade; porém, o programa está longe de ser um exemplo único ou isolado. Na área de políticas sociais, e sob a gestão do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), existem também exemplos de arranjos e instrumentos para ação intersetorial bem-sucedidos e amplamente conhecidos. Merece destaque, dentre eles, o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), inicialmente utilizado como instrumento do Programa Bolsa Família – PBF, e que nos últimos anos tem operado como um instrumento informacional crucial para a articulação do MDS com outros ministérios no âmbito do Plano Brasil Sem Miséria. Exemplos dessa utilização do Cadastro Único incluem as articulações com o Ministério de Minas e Energia na expansão do Programa Luz para Todos, bem como do Ministério da Integração Nacional com o Programa de Cisternas, e do Ministério da Educação com o Programa de investimentos para a melhoria da infraestrutura de escolas em municípios carentes. Em todos esses casos, o Cadastro Único ofereceu uma base informacional única para o diagnóstico, planejamento e execução de ações entre os diferentes órgãos, fazendo convergirem os esforços de distintos atores, sem tradição prévia de cooperação. Além do Cadastro Único, outros instrumentos, como o Índice de Gestão Descentralizada (IGD), têm favorecido as articulações do MDS com atores subnacionais, sobretudo com as prefeituras encarregadas da execução na ponta do Programa Bolsa Família. No âmbito do Plano Brasil Sem Miséria e do Programa de Aceleração do Crescimento, merecem destaque, também, as salas de situação, que constituem espaços regulares de encontro, monitoramento e negociação entre atores envolvidos em ações intersetoriais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo abordou o tema da intersetorialidade procurando enfatizar os elementos associados a sua produção cotidiana em processos de gestão e implementação de políticas públicas. Muito da discussão contemporânea sobre o tema parece sustentar a ideia de que o mero reconhecimento da natureza complexa e multifacetada dos problemas públicos, por si só, acarretaria ações governamentais mais integradas e articuladas intersetorialmente. Ou, ainda, sugere-se que a intersetorialidade deveria ser tema a ser tratado por meio de reformas na estrutura administrativa dos governos e de suas organizações ou por meio da formulação de novas políticas por lideranças sensíveis e comprometidas.

Procuramos aqui, com base na perspectiva e nos *insights* da sociologia da ação pública, perceber e analisar a intersetorialidade como um problema de ação coletiva, o qual envolve reflexões sobre os atores envolvidos e as interações que eles estabelecem entre si no dia a dia da implementação das políticas públicas. Essa perspectiva nos orientou a examinar alguns desafios à produção da ação intersetorial. Mais do que isso, nos revelou que a ação intersetorial é algo a ser continuamente produzido e cuja produção demanda arranjos e instrumentos que organizem a ação coletiva dos atores envolvidos.

Se, por um lado, a abordagem proposta nos revela as potencialidades de análise e atuação que emergem quando observamos os atores e suas relações, por outro lado, ela também acaba por ofuscar as potencialidades de reformas estruturais para o estímulo à intersetorialidade. Esse artigo se dedicou à apresentação e desenvolvimento dessa primeira perspectiva, mas ressalta-se que o complexo exercício de produção da intersetorialidade pode demandar, também, intervenções de natureza mais estrutural, legal e organizacional.

A combinação dessas perspectivas promete oferecer lentes ampliadas para uma compreensão mais aprofundada sobre o fenômeno, potencialmente capaz de informar ações mais efetivas. Trata-se de uma agenda de pesquisa que já vem sendo buscada, mas que precisa urgentemente ser reforçada, dada a urgência dos desafios postos contemporaneamente sobre a produção de políticas públicas mais integrais e adaptadas às reais necessidades de cidadãos e organizações da sociedade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA FILHO, N. Intersetorialidade, transversalidade e saúde coletiva: atualizando um debate aberto. **Revista de Administração Pública**, v. 34, n. 6, p. 11-34, 2000.

BICHIR, R. **Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais**: o caso do Programa Bolsa Família. 2011. 271 f. Tese (Doutorado em Sociologia e Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

BRUGUÈ, Q. La dimensión democrática de la nueva gestión pública. **Gestión y Analysis de Políticas Públicas**, n. 5-6, p. 45-58, 1996.

GOMIDE, A.; PIRES, R. (Orgs.). **Capacidades estatais e democracia**: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília, DF: IPEA, 2014.

HASSENTEUFEL, P. **Sociologie politique**: l'action publique. Paris: Armand Colin, 2008.

INOJOSA, R. Intersetorialidade e configuração de um novo paradigma organizacional. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 2, p. 35-48, mar./abr. 1998.

JUNQUEIRA, L. Descentralização e intersetorialidade: a construção de um modelo de gestão intersetorial. **Revista de Administração Pública**, v. 32, n. 2, p. 11-22, mar./abr. 1998.

_____. Intersetorialidade, transetorialidade e redes sociais na saúde. **Revista de Administração Pública**, v. 34, n. 6, p. 34-45, nov./dez. 2000.

LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. Introduction: understanding public policy through its instruments: from the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. **Governance**, v. 20, n. 1, p. 1-22, 2007.

_____. A ação pública abordada pelos seus instrumentos. **Revista de Pós-Graduação em Ciências Sociais**, v. 9, n. 18, p. 19-44, jul./dez. 2012.

_____. **Sociologie de l'action publique**. Paris: Armand Colin, 2012. 128 p.

MULLER, P. L'Analyse politique de l'action publique: confrontation des approches, des concepts et des méthodes. **Revue Française de Science Politique**, v. 55, n. 1, p. 5-6, 2005.

NATALINO, M. A. Avanços e desafios da transversalidade nas políticas públicas federais voltadas para minorias. In: BRASIL. Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. **Brasil em desenvolvimento**: Estado, planejamento e políticas públicas, vol. 3. Brasília: IPEA, 2009.

O'TOOLE JUNIOR, L. Relações interorganizacionais no processo de implementação. In: PETERS, G.; PIERRE, J. (Orgs.) **Administração Pública**: coletânea. Brasília: ENAP, 2010. p. 229-248.

OLLAIK, L.; MEDEIROS, J. Instrumentos governamentais: reflexões para uma agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 45, n. 6, nov./dez. 2011.

PEDROTTI, P. Desenvolvimento e inclusão social: o caso do arranjo político-institucional do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel. In: GOMIDE, A.; PIRES, R. (Orgs.). **Capacidades estatais e democracia**: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: IPEA, 2014, p. 139-160.

PIRES, R.; GOMIDE, A. Variações setoriais em arranjos de implementação de programas federais. **Revista do Serviço Público**, v. 66, n. 2, 2015, p. 195-226.

RADIN, B. Os instrumentos da gestão intergovernamental. In: PETERS, G.; PIERRE, J. (Orgs.) **Administração Pública**: coletânea. Brasília: ENAP, 2010, p. 597-618.

SALAMON, L. **The tools of government**: a guide to the new governance. Oxford University Press, 2002.

VIANA, A. L. Novos riscos, a cidade e a intersetorialidade das políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, v. 32, n. 2, mar./abr., 1998.

PARA ALÉM DA TRANSFERÊNCIA DE RENDA? LIMITES E POSSIBILIDADES NA ARTICULAÇÃO INTERSETORIAL DE POLÍTICAS SOCIAIS

*Renata Bichir¹
Maria Clara Oliveira²
Pamella Canato³*

INTRODUÇÃO

Quais são as principais condições para a efetivação de estratégias intersetoriais de proteção social em um país complexo, heterogêneo e federativo como o Brasil? Essa questão associa-se à retomada do debate acerca de que tipo de sistema de proteção social vem sendo constituído no país nas últimas décadas, compreendendo as formas de articulação entre proteção contributiva e não contributiva, as perspectivas de novos regimes de bem-estar social (DRAIBE, 2007; DRAIBE; RIESCO, 2011; KERSTENETZKY, 2012; FONSECA; FAGNANI, 2013), e, em particular, o papel dos programas de transferência de renda no bojo das novas perspectivas de articulação entre crescimento e desenvolvimento (DRAIBE; RIESCO, 2011).

A análise das relações e tensões entre políticas e programas sociais é pertinente não somente no caso brasileiro, mas no contexto latino-americano, caracterizado por sistemas de proteção social ainda pouco consolidados, historicamente assentados na dimensão contributiva e na vinculação com o mundo do trabalho (SOARES; SÁTYRO, 2009). Especificamente no caso brasileiro, muitos avanços têm sido realizados. Nas últimas décadas, o pilar não contributivo da proteção social vem sendo consolidado, particularmente por meio de programas como o Programa Bolsa Família (PBF) e de outros benefícios não contributivos e serviços realizados no âmbito da política de assistência social (CAMPELLO; NERI, 2013).

A reflexão sobre as principais características e desafios do sistema brasileiro de proteção social vai muito além do escopo deste artigo e tem sido realizada de modo crescente, animando um debate acerca de nossas possibilidades e desafios, a depender dos horizontes normativos em disputa, podendo ser destacados os trabalhos de Draibe (2007), Kerstenetzky (2012), Lavinias (2013), Fonseca e Fagnani (2013) entre outros. Para os objetivos mais modestos deste artigo, importa somente reconhecer que a perspectiva da intersectorialidade, da articulação entre áreas de política, em especial políticas de combate à pobreza e políticas sociais universais, permite recolocar a discussão neste plano, que parte da consideração da complexidade e multidimensionalidade das situações de pobreza e vulnerabilidade social para então enfrentar o desafio – nada trivial – de ir além de ações setoriais.

¹ Professora nos cursos de graduação e Pós-Graduação de Gestão de Políticas Públicas da Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH) da Universidade de São Paulo (USP) e coordenadora de pesquisa no Centro de Estudos da Metrópole (CEM).

² Doutoranda em Ciência Política no Departamento de Ciência Política (DCP) da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH) da USP e pesquisadora do CEM.

³ Mestranda em Gestão de Políticas Públicas na EACH/USP.

No contexto deste debate, refletir sobre os desafios das novas agendas colocadas a partir da crescente consolidação do PBF parece ser um bom ponto de partida. De modo geral, os programas de transferência condicionada de renda caracterizam-se por potencializar ações intersetoriais. A visão de pobreza na qual se assentam – pobreza como fenômeno multidimensional – serve de fundamento para que esses programas sejam desenhados de modo a combater não só a pobreza monetária no plano imediato, mas também a sua transmissão, que é minimizada por meio da aplicação de condicionalidades que visam à formação de capital humano, ou seja, requerimentos nas áreas da saúde e da educação, entre outras, o que demanda uma ação coordenada entre diversos setores (CECCHINI; MADARIAGA, 2011; PRISCO, 2012).

No caso específico do PBF, a intersetorialidade está contida em seus normativos principais e também em seu desenho, o qual inclui, além da dimensão do alívio imediato da pobreza por meio da transferência monetária, o acompanhamento de condicionalidades pelas políticas de saúde, educação e assistência social, além da articulação com programas complementares. Já há uma considerável produção acerca das possibilidades e limites da articulação intersetorial a partir das condicionalidades de saúde e educação (MONNERAT; SOUZA, 2011; XIMENES; AGATTE, 2011; SILVA, 2013b). Outros autores têm destacado a importância da análise do PBF em suas relações – tensas e complexas – com o processo paralelo e eventualmente entrecruzado de construção institucional do Sistema Único da Assistência Social – SUAS (JACCOUD; HADJAB; CHAIBUB, 2009; BICHIR, 2011, 2015; LICIO, 2012; COLIN; PEREIRA; GONELLI, 2013; PAIVA; FALCÃO; BARTHOLO, 2013). Por sua vez, a articulação do PBF com programas complementares avança de modo significativo especialmente após o advento do Plano Brasil Sem Miséria (BSM), instituído em junho de 2011, com objetivos expressamente intersetoriais⁴ (CAMPELLO; NERI, 2013).

Analisar todas essas dimensões da intersetorialidade estimuladas a partir do PBF foge ao escopo deste artigo, por isso procura-se destacar alguns eixos centrais de reflexão, a partir da discussão conceitual sobre o termo. Como bem ressaltado por Nuria Cunill-Grau (2014), se há divergências em torno do conceito de “intersetorialidade” – que interpela tanto diferentes setores governamentais, diferentes níveis de governo e relações entre atores governamentais e não governamentais – há menos consenso ainda acerca de como obter a intersetorialidade, ou seja, como garantir sua efetivação para além de acordos normativos. Nos termos de Costa e Bronzo (2012), as questões que devem ser respondidas em uma agenda de estudos sobre a intersetorialidade passam pela identificação dos objetivos e horizontes normativos colocados pelas políticas em questão e pela análise das estratégias de implementação e gestão desses objetivos.

⁴ Instituído por meio do Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011, o Plano está articulado em três eixos principais: transferência de renda, acesso a serviços públicos e inclusão produtiva.

Em linha com essas perspectivas, este artigo pretende contribuir com algumas reflexões acerca do conceito de intersetorialidade, apresentando, de modo sintético, os principais termos em disputa. Uma vez que este artigo não pretende se inserir

em um debate puramente normativo, considera-se essencial a discussão sobre as capacidades institucionais, instrumentos e condições para a efetiva implementação de arranjos intersetoriais. O ponto de partida dessa discussão é a consideração do arranjo federativo e intersetorial do PBF. O desenho e a normatização do programa estão sob a responsabilidade do governo federal – em um processo decisório bastante centralizado, especialmente em comparação com outros programas e políticas (BICHIR, 2011; ARRETCHE, 2012) – enquanto sua implementação está a cargo, principalmente, dos municípios. Objetivos importantes para o PBF, como boa focalização e cobertura praticamente universal do público-alvo, foram atingidos especialmente devido à centralização decisória, desenvolvimento normativo e construção e aprimoramento de importantes instrumentos que garantem coordenação federativa, tais como o Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único) e mesmo o Índice de Gestão Descentralizada (IGD) (BICHIR, 2011; LICIO, 2012). Em contrapartida, se a agenda de fato se amplia em direção à efetivação de arranjos intersetoriais de proteção, para além da transferência de renda, os desafios são distintos e ainda maiores, como apontado por Bichir (2015).

Nesse sentido, este artigo visa refletir acerca das principais condições para a implementação de estratégias intersetoriais de proteção social, tendo o PBF como eixo de análise. Nessa reflexão, são considerados tanto os instrumentos e mecanismos de coordenação e indução de ações desenhadas no âmbito federal, quanto algumas dimensões de capacidades e estratégias de articulação desenvolvidas em experiências municipais.

Além desta introdução e das considerações finais, o trabalho encontra-se dividido em três outras seções. Na primeira é apresentada uma breve reflexão acerca dos sentidos de *intersetorialidade* no debate atual, particularmente no âmbito de políticas e programas cujo objetivo é o combate à pobreza. Na segunda procura-se avançar analiticamente na discussão sobre as capacidades, instrumentos e condições para a *implementação* de arranjos intersetoriais de combate à pobreza e proteção social. Por sua vez, na terceira procura-se sintetizar alguns padrões e regularidades na implementação municipal a partir da análise de alguns estudos de caso municipais que tinham como foco o tema da intersetorialidade em torno do PBF.

INTERSETORIALIDADE E POLÍTICAS SOCIAIS

O conceito de intersetorialidade ganha espaço crescente no debate acadêmico. A despeito da menção frequente, ainda existe pouco consenso acerca de sua definição. Esse termo aparece constantemente associado a um conjunto de inovações na gestão pública, porém a problematização sobre sua aplicação e estudos sobre sua implementação ainda são incipientes. Segundo Cunill-Grau (2014), apesar da constante invocação da intersetorialidade nas políticas sociais, sua utilização é tão diversa que seus sentidos e possíveis impactos acabam diluídos.

O pressuposto estabelecido nessa literatura (por exemplo, CUNILL-GRAU, 2005, 2014; BRONZO, 2007; BRONZO; VEIGA, 2007) parte da ideia de que problemas complexos (*wicked problems*), como pobreza, demandam abordagem integral e políticas intersetoriais. É estabelecida assim uma relação entre a multidimensionalidade da pobreza e a necessidade de articulação intersetorial de ações governamentais, re-colocando, desse modo, a discussão da pobreza para além da insuficiência de renda. Nesse sentido, uma política intersetorial teria como objetivo abordar integralmente o problema, levando em consideração suas múltiplas causas e implicações.

Para aprimorar o entendimento da polissemia do conceito, Cunill-Grau (2014) aponta a necessidade de reconhecer que o termo “setorial” também possui distintos significados. Pode-se utilizar o termo *setores* para se referir aos setores governamentais e não governamentais. Outro significado refere-se às especialidades do conhecimento por meio das quais o governo se organiza, como educação, assistência social, saúde etc. Sendo assim, intersetorialidade remete à relação entre os setores de um governo. Cunill-Grau (2014), afirma que a intersetorialidade, entendida nessa segunda acepção, implica que diferentes setores do governo entreguem de forma articulada, a um mesmo público, os serviços que seriam próprios de cada um.

Por sua vez, Junqueira e Inojosa (1997) defendem que a intersetorialidade pode ser compreendida como a articulação de conhecimentos e experiências no planejamento, implementação e avaliação das ações para que sejam alcançados resultados integrados no enfrentamento de situações com alta complexidade. Os autores ressaltam que a intersetorialidade teria como finalidade o desenvolvimento social, visando melhorar a condição de vida da população e reverter a exclusão social (JUNQUEIRA; INOJOSA, 1997 apud JUNQUEIRA, 1998). Evidencia-se, nessa definição, uma perspectiva normativa, por meio da associação entre o conceito de articulação entre setores distintos e uma suposta finalidade comum. Neste artigo, de modo distinto, procura-se evitar essa carga normativa associada à definição do conceito, reconhecendo-se os desafios – não somente técnicos ou de gestão, mas essencialmente políticos – de construção de horizontes comuns de atuação entre distintos setores de governo, seja no nível federal, seja no nível municipal.

Na mesma linha, Silva (2011, p. 2, apud SILVA, 2013b), falando sobre intersetorialidade nas políticas sociais, define-a como:

[o] conjunto de desenhos formais e práticas que conferem sinergia e complementaridade entre diversas áreas específicas das políticas sociais, como assistência social, educação, saúde etc., bem como entre os diversos setores engajados na produção das políticas públicas (como o administrativo, o orçamentário, o de planejamento, de recursos humanos etc.).

A reflexão em torno da intersetorialidade baseia-se em duas premissas fundamentais: a primeira, política, em que a integração de setores do governo possibilita a busca

por abordagens integrais que persigam soluções abrangentes de desenvolvimento; e a segunda, fundamentalmente técnica, tem relação com compartilhamento de objetivos e recursos entre os setores, evitando sobreposição de ações e criando melhores soluções (CUNILL-GRAU, 2014). Bronzo (2007, p. 16) afirma que:

a estratégia da intersetorialidade pode permitir maior eficiência e resultados mais significativos quanto ao impacto e sustentabilidade das políticas, evitando sobreposições de ações e garantindo maior organicidade às mesmas. Permite, sobretudo, uma resposta integral e dessa forma, mais adequada e pertinente aos problemas identificados.

A intersetorialidade ainda é comumente associada à transversalidade, e é relacionada com abordagens de ações compartilhadas e coordenadas. Costa e Bronzo (2012) utilizam intersetorialidade e transversalidade como termos intercambiáveis. Por outro lado, Cunill-Grau (2014) e Serra (2005) acreditam que transversalidade está mais relacionada à introdução de temas relativos à proteção de direitos – por exemplo, equidade de gênero – e que não se referem a objetivos específicos de um setor, buscando-se, ao invés, que sejam assumidos por todos. Neste artigo, defende-se a pertinência da diferenciação desses termos e adota-se a perspectiva da intersetorialidade.

Apesar das possíveis relações entre os conceitos de intersetorialidade e coordenação, segue-se neste artigo a perspectiva de Cunill-Grau (2014). Para esta autora, a intersetorialidade vai além da coordenação, articulação ou comunicação entre setores, exigindo maior grau de integração e compartilhamento de ações. Em perspectiva semelhante, Bronzo e Veiga (2005) afirmam como uma hipótese de trabalho que:

a noção de intersetorialidade situa-se em um contínuo que abrangeria desde a articulação e coordenação de estruturas setoriais já existentes até uma gestão transversal, configurando formas intermediárias e arranjos organizativos que expressam a intersetorialidade de baixa ou de alta intensidade (p. 10).

É importante notar que essa distinção de intensidades em um contínuo estava presente em trabalhos anteriores de Cunill-Grau (2005). Entende-se neste artigo que a intersetorialidade pode se manifestar de modos e intensidades distintos, e uma forma de mensurar essa intensidade é a partir da reflexão sobre o que está sendo compartilhado, por quais atores, em quais momentos e de que maneira.

Não existe um único modo de gestão da intersetorialidade, por esse motivo é comum recorrer ao ciclo de políticas públicas para analisar em quais momentos, como/se e com qual intensidade ocorre a integração dos setores na realização de suas ações (CUNILL-GRAU, 2005, 2014; COSTA; BRONZO, 2012). Cunill-Grau (2014) ressalta três fatores principais que deveriam ser considerados nas análises. O primeiro seria os mecanismos de formulação das decisões e a sua expressão no processo de planejamento. O segundo são as modalidades de execução das políticas, alocação

dos recursos e troca de informações. Por fim, outro fator importante são os formatos organizativos, ou seja, os arranjos comuns de governança. A partir dessas dimensões, a autora considera a coordenação entre setores como o aspecto relativamente mais simples de ser alcançado – intersetorialidade de baixa intensidade – e a abordagem integral, com construção de novas estruturas organizacionais intersetoriais, como a mais alta intensidade de intersetorialidade.

Não é trivial a decisão sobre qual modelo de intersetorialidade se almeja implementar, pois existem fatores e contextos de contingência. Cunill-Grau (2005) ressalta que para garantir a viabilidade política da intersetorialidade é necessário minimizar as diferenças percebidas de poder entre as áreas envolvidas, pois sempre existe a possibilidade de resistências e disputas entre os setores, conforme demonstram estudos de caso diversos, abordados na terceira seção deste artigo.

Neste artigo, considera-se a perspectiva da intersetorialidade nos termos das relações entre setores de governo responsáveis por diferentes políticas sociais e de combate à pobreza; ainda que se reconheça a importância da articulação entre atores governamentais e não governamentais, o foco recai sobre a relação entre atores governamentais. Particularmente, discutem-se as possibilidades e tensões de articulação entre as iniciativas de combate à pobreza desenvolvidas a partir do PBF e potencializadas com a instituição do PBSM e outras políticas sociais, tais como saúde, educação e assistência social. Defende-se que a articulação intersetorial deve ser analisada tanto no nível federal, quanto no nível municipal, considerando-se as diferentes formas de estruturação das relações entre áreas de política – notadamente transferência de renda, assistência social, educação e saúde, bem como áreas afins, como habitação, qualificação profissional e geração de emprego e renda entre outras. Isso porque as agendas, dinâmicas e tensões presentes no plano federal não são, necessariamente, “espelhadas” no nível municipal, muito pelo contrário, especialmente no que se refere às relações entre as áreas da transferência de renda e da assistência social (BICHIR, 2015).

No plano federal, importa analisar as relações entre as várias secretarias que compõem o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e que participam, em maior ou menor medida, dos processos decisórios do PBF, com centralidade para a Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (Senarc) e, cada vez mais, a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), responsável por importantes articulações no âmbito do acompanhamento das famílias mais vulneráveis, com prioridade para beneficiários do PBF. Ainda no plano federal, importa entender os desafios e tensões do papel articulador do MDS com ministérios parceiros, tais como Ministério da Saúde (MS) e Ministério da Educação (MEC), bem como outros ministérios envolvidos no BSM. Entender essas relações implica desde a análise de normativas, protocolos e espaços de interação mais institucionalizados até padrões de circulação e relação

entre burocratas de médio e alto escalão que ajudam a compreender a construção de relações intersetoriais, na linha de estudos anteriores (SILVA, 2013a).

No nível municipal, responsável pela implementação do PBF, há outros desafios e dinâmicas entre a área de transferência de renda – muito mais articulada no âmbito da política de assistência social do que ocorre no nível federal – e demais secretarias, órgãos e atores envolvidos com políticas sociais, tanto aquelas diretamente associadas ao acompanhamento de condicionalidades de saúde e educação, como outras áreas afins. Uma vez que o processo decisório em torno do PBF é bastante centralizado e normatizado a partir do governo federal (BICHIR, 2011) – mas implica adesão e negociação com estados e municípios – entender instrumentos e mecanismos que possam efetivar a *coordenação* entre os níveis nacional e subnacional é também muito relevante.

Do ponto de vista analítico, afirma-se ainda que para se avançar no estudo de políticas intersetoriais é preciso ir além da análise dos objetivos expressos por programas e políticas em seus desenhos institucionais, normativos e regulamentações. Construir normativa e politicamente consensos em torno da importância da articulação crescente entre diferentes iniciativas setoriais de políticas sociais e de combate à pobreza é um bom ponto de partida, mas certamente não é um ponto de chegada. É necessário levar a sério as contingências e desafios dos processos de *implementação* de políticas públicas, como muito bem colocado pelas análises políticas de políticas públicas (ARRETCHE, 2001; MENICUCCI, 2006).

Dado o caráter autônomo do processo de implementação, não há uma relação direta entre o conteúdo das decisões, que configuraram uma determinada política pública, e os resultados da implementação, que podem ser diferentes da concepção original. Seu sucesso está associado à capacidade de obtenção de convergência entre os agentes implementadores em torno dos objetivos da política e, particularmente, do suporte político dos afetados por ela. Além de ser um processo de adaptação, em função das mudanças do contexto, a implementação envolve decisões e, nesse sentido, é um processo que pode criar novas políticas (MENICUCCI, 2006, p. 73).

Especialmente no caso de programas nacionais com arranjos federativos de implementação, como o PBF, é importante considerar não somente as regras e processos decisórios definidos no plano federal, pela burocracia do MDS. Como afirma Bichir (2011, p. 17):

o processo de implementação do PBF é afetado não só por seu desenho institucional, definido no plano federal, mas também pelas diferentes capacidades institucionais disponíveis no plano local – recursos humanos, capacidade de gestão e articulação entre diversos serviços e políticas, infraestrutura disponível, entre outros aspectos – e pelos diferentes interesses políticos na maior ou menor coordenação dos programas locais de transferência com o programa nacional.

Nesse sentido, os estudos de implementação de arranjos intersetoriais permitem escapar de armadilhas conceituais e construir uma prudente distância da normatividade e da prescrição da intersetorialidade como solução de todos os problemas. Considerar que contextos e capacidades – institucionais e políticas – distintas podem impor constrangimentos à efetivação da intersetorialidade é um bom ponto de partida, conforme é argumentado na próxima seção.

CAPACIDADES E CONTINGÊNCIAS NA IMPLEMENTAÇÃO DE ARRANJOS INTERSETORIAIS

“É prudente, sábio e necessário admitir que a implementação modifica as políticas públicas” (ARRETCHE, 2001, p. 46).

Como bem colocado por Arretche (2001), na gestão de programas e políticas sempre há distância entre os objetivos e os desenhos e a tradução dessas concepções em práticas e processos, considerando as contingências da formulação e da implementação, a cadeia de atores envolvidos nos processos de implementação, implicando, muitas vezes, contextos econômicos, políticos e institucionais de operacionalização muito distintos daqueles presentes no momento e no contexto da formulação (ARRETCHE, 2001). Ainda que clareza de regras e parâmetros, bem como mecanismos de indução e coordenação de ações sejam essenciais, estes não garantem a efetivação dos objetivos, ainda mais quando são cada vez mais complexos e permeados por interesses e disputas, como na perspectiva de articulação intersetorial de diferentes iniciativas governamentais.

A disseminação de estudos sobre processos de implementação decorre historicamente do reconhecimento de que esse processo pode ser o responsável pelo baixo impacto das políticas públicas, por inúmeras frustrações de expectativas, conforme analisado no livro organizado por Faria (2012). Diversos trabalhos empíricos demonstram que atuação das burocracias não é neutra, e a implementação envolve escolhas e decisões tomadas por esses atores não eleitos. Nesse sentido, as definições mais recentes de implementação procuram transcender as distinções entre administração e política (FARIA, 2012). Esses estudos têm avançado na identificação de condições, instrumentos e regularidades em processos de implementação de políticas diversas, buscando articular dimensões institucionais, relacionais e o papel dos atores e sua agência, tal como nos estudos de Lotta (2012) sobre a chamada “burocracia de nível de rua” no Programa de Saúde da Família, os estudos de Pires (2012) sobre burocratas de médio escalão e os estilos de implementação, e as análises de Costa e Bronzo (2012), diretamente preocupados com as possibilidades e os desafios da efetivação de estratégias intersetoriais de combate à pobreza.

Parte da literatura que aborda o tema da intersetorialidade também se preocupa com as possibilidades de sua efetiva implementação. De acordo com Costa e Bronzo

(2012), antes de se considerar a intersectorialidade como princípio e objetivo de uma política, ela deve ser pensada como um meio ou uma estratégia de gestão. Desse modo, não são todas as ações que devem ser intersectoriais, e os custos e riscos de sua implementação devem ser considerados. Os desafios que podem constranger e limitar a ação intersectorial passam principalmente pela resistência dos próprios setores em compartilhar recursos, informações e decisões (COSTA; BRONZO, 2012). De modo ainda mais direto, Cunill-Grau (2005) afirma que não seria possível imaginar que um processo que pressupõe partilha de recursos e de poder não envolveria conflitos, mas sugere que eles poderiam ser minimizados se os objetivos forem compartilhados. Argumenta-se neste artigo que o processo de efetivação da intersectorialidade necessariamente passa por conflitos e disputas – ou seja, trata-se de uma questão política, e não simplesmente técnica ou de gestão.

Costa e Bronzo (2012) propõem um interessante modelo de análise para compreender a implementação de políticas intersectoriais de combate à pobreza, envolvendo as seguintes dimensões principais: tipo e intensidade da intersectorialidade almejada; estratégia de implementação; legado de políticas prévias, trajetórias e relações entre instituições envolvidas; problemas para cooperação e ação coletiva. Do ponto de vista empírico, os autores propõem como ponto de partida a análise de quais são os elementos compartilhados/trocados entre diferentes setores – recursos, informações, formas de monitoramento, sistemas de informação, equipes.

A análise desses autores ressalta a importância da consideração do histórico de cada área de política, seu grau de consolidação, e a maior ou menor disponibilidade para articulação com outras áreas de política. A este respeito, mostram que setores de políticas como saúde e educação tendem a apresentar maior resistência a colaborar com abordagens intersectoriais, isso porque são políticas mais consolidadas desde o ponto de vista orçamentário até em relação à legitimidade de suas ações, colocando-se como áreas mais independentes. Além da assimetria entre setores governamentais, esses autores assinalam outras condições que dificultam a coordenação de arranjos intersectoriais: “Quanto maior o número, a heterogeneidade e a assimetria dos atores-chave para a implementação de um projeto ou política, mais críticos são os mecanismos intencionais de coordenação intersectorial” (COSTA; BRONZO, 2012, p. 74).

Traduzir intenções de políticas em ações não é simples e implica distintas *capacidades* e *instrumentos* de políticas públicas. Bichir (2015) defende a pertinência da abordagem das capacidades estatais para compreender as possibilidades e os desafios na construção de agendas de políticas e na sua implementação. A autora (2015) entende por capacidades a “habilidade dos Estados na formulação e implementação de suas políticas, envolvendo todo o processo de formação de agendas para o desenvolvimento, bem como as formas de construção de apoio a essas agendas entre os atores sociais, políticos e econômicos relevantes” (p. 12). Em linha com o estudo de Gomide e Pires (2014),

é distinguida a dimensão técnico-administrativa das capacidades – disponibilidade de recursos humanos, financeiros, burocracias qualificadas e relativamente autônomas – e a dimensão política, a perspectiva de negociação e pactuação de interesses conflitantes entre atores diversos, inclusive em arenas institucionalmente definidas para tal (conselhos, Comissão Intergestores Tripartite – CIT etc.).

Como dimensões indicativas de capacidade estatal no caso do PBF, Bichir (2011) analisa a importância de instrumentos como o Cadastro Único e os mecanismos desenvolvidos para balizar os repasses de recursos federais para os municípios – o IGD. A autora argumenta que esses instrumentos contribuem para criar parâmetros nacionais para a implementação do PBF, restringindo o espaço para grandes alterações no momento da implementação desse programa federal de transferência de renda no nível local. Contudo, ao analisar a implementação do programa em duas distintas metrópoles, São Paulo e Salvador, Bichir (2011) ressalta que:

a implementação local de uma política nacional não se restringe à mera execução das regras definidas no plano federal, uma vez que o próprio processo de implementação de políticas implica decisões, interpretações e mesmo redefinições, além de estar fortemente condicionado pelas capacidades institucionais disponíveis no plano local (p. 238).

Considerando especificamente a construção de arranjos intersetoriais de programas sociais, outros desafios se colocam:

A perspectiva de articulação intersetorial de programas e políticas envolve não somente o reconhecimento da multidimensionalidade da pobreza, cada vez mais presente no discurso político, mas também a construção de capacidades para efetivar a intersetorialidade, capacidades estas que são fortemente dependentes de mecanismos e institucionalidades construídos (ou não) ao longo do tempo (Bichir, 2015, p. 37).

A construção de capacidades é importante não somente no âmbito federal, especialmente por meio da definição de regras e parâmetros para programas nacionais como o PBF, além de mecanismos de indução e coordenação de ações com os entes subnacionais, mas também a construção de capacidades nos níveis subnacionais, em particular nos municípios, a cargo da implementação de muitos programas e políticas sociais. Especialmente quando os objetivos vão além das metas setoriais e almejam a articulação intersetorial de iniciativas, conforme se delinea de modo mais claro, é importante pensar em novas dimensões de capacidade e novos instrumentos – formais e informais – para a construção de consensos e coalizões de apoio. Nesse sentido, algumas escolhas e capacidades desenvolvidas no momento da consolidação institucional do programa – certo grau de centralização decisória, com forte aposta em mecanismos de coordenação e indução de ações – não são, necessariamente, as mais adequadas quando os objetivos se tornam mais ambiciosos (BICHIR, 2015).

Ressalta-se também neste artigo que a discussão sobre os limites e as possibilidades de construção de arranjos intersetoriais é uma discussão *relacional* por princípio: para entender a possibilidade de sua efetivação é necessário compreender não somente capacidades e instrumentos, mas também as diferentes *redes* e padrões de vinculação entre organizações (ministérios, secretarias, setores) e atores envolvidos nos processos decisórios e também nos processos de implementação. Desse modo, a discussão sobre a intersectorialidade pode ser pensada também em termos de *redes de governança* visando à conformação de diferentes arranjos de implementação (GONTIJO, 2012). Nos termos de Cunill-Grau (2014, p. 24), trata-se de entender *arranjos de governança* da intersectorialidade.

A importância da dimensão relacional na coordenação intraburocrática, em particular no caso do PBF, é ressaltada por Silva (2013b) e Oliveira e Lotta (2015). De acordo com Silva (2013b), a intersectorialidade promovida pelo PBF na esfera federal foi possibilitada pela existência dentro de algumas secretarias do MDS de burocratas de médio escalão, provenientes da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG), que fazem parte de uma mesma rede. Esses burocratas mantêm relações informais entre si e com outros burocratas com carreiras semelhantes alocados em outros órgãos do governo, o que facilita a construção de pontes entre os diferentes setores e permite compartilhamentos e trocas diversos.

Apesar da existência de redes ser apontada pelo autor como o elemento-chave para que a intersectorialidade possa emergir e ainda que uma parte importante dessas ações se estabeleça informalmente, isso não significa que não tenha havido esforços no sentido de criar espaços institucionalizados voltados para esse efeito. Ao ser instituído o programa, foi previsto de imediato a existência de um Conselho Interministerial, que tinha por missão contribuir para a integração das políticas vinculadas ao programa, mas que, de acordo com Silva (2013b), não foi suficiente para promover a intersectorialidade, que requer mais do que reuniões pontuais de burocratas de alto escalão para ser efetiva. De modo similar, ao contrastar as perspectivas de articulação intersectorial de iniciativas de desenvolvimento social na Argentina e no Brasil, Bichir (2015) demonstra a insuficiência da existência de instituições formais para a promoção da coordenação intersectorial no nível ministerial, e ressalta, em contrapartida, a importância de redes e relações informais na costura de agendas e procedimentos.

No nível federal, estudos sobre a intersectorialidade mostram que esse é um desafio importante. Vários autores (SILVA, 2013a, 2013b; XIMENES; AGATTE, 2011; QUI-NHÕES; FAVA, 2010) mostram o modo como a intersectorialidade está imbricada com as condicionalidades e com o seu acompanhamento. Com efeito, a associação da transferência de renda ao cumprimento de uma série de condicionalidades nas áreas da saúde (vacinação das crianças e acompanhamento médico de gestantes, nutrízes e crianças) e da educação (frequência escolar) faz que sejam desenvolvidas várias ações intersectoriais, na medida em que o MDS, responsável pelo programa, precisa se ar-

ricular com o MS e o MEC para poder entregar a política pública e os serviços que lhe estão associados de modo completo. Se o Departamento de Condicionalidades (Decon) do MDS é responsável pela gestão geral das condicionalidades no âmbito da União, há uma série de outras atribuições que são da responsabilidade do MS e do MEC, como definido pelas Portarias Interministeriais nº 3.789, de 17/11/2004, e 2.509, de 18/11/2004 (XIMENES; AGATTE, 2011). Para outros atores (PRISCO, 2012; QUINHÕES; FAVA, 2010), as atividades complementares previstas pelo programa, visando à promoção do acesso ao conhecimento, ao mercado de trabalho e à renda, entre outras coisas, também seriam um exemplo de ação intersetorial, posto que elas decorreriam de uma ação conjunta entre o MDS e diversos outros ministérios responsáveis pelas diferentes áreas que complementam o programa. No entanto, as ações complementares são, pelo menos até o surgimento do BSM, relativamente escassas.

Com a instituição do BSM, alguns instrumentos de política pública construídos com o PBF, em particular o Cadastro Único, têm suas funções potencializadas, contribuindo para construir um grande potencial de articulação intersetorial (PAIVA; FALCÃO; BARTHOLO, 2013; BICHIR, 2015; LICIO et al., 2015). Além de explicitar a dimensão da intersetorialidade na agenda do governo federal (BICHIR, 2015), o BSM contribui para o fortalecimento do Cadastro Único, uma vez que é essencial, para as ações planejadas, a correta identificação e encaminhamento do público-alvo, estimulando-se as estratégias de “busca ativa”. Essas ações potencializam ainda a articulação entre transferência de renda e assistência social (COLIN; PEREIRA; GONELLI, 2013), bem como provocam o tema da pobreza na agenda de outros ministérios. Entretanto, é importante entender como essas questões se colocam no âmbito municipal, foco da discussão da próxima seção.

AVANÇOS E DESAFIOS NA ARTICULAÇÃO INTERSETORIAL DO PBF: REFLEXÕES A PARTIR DE ALGUMAS EXPERIÊNCIAS MUNICIPAIS

Como já afirmado anteriormente, importa compreender a intersetorialidade não apenas no plano federal. Ela é também observada nos planos estadual e municipal, apesar de ter merecido bem menos atenção por parte da literatura. Vale ainda ressaltar que, como demonstram alguns estudos (MAGALHÃES et al., 2011), a dinâmica da intersetorialidade no nível local pode ser bastante diferente do que havia sido previsto pelo governo federal. Isso porque, como nos mostra a literatura sobre implementação (MENICUCCI, 2006; FARIA, 2012), contextos locais importam, e os arranjos, dinâmicas políticas e modos de operacionalização de programas nacionais no nível municipal estimulam transformações diversas, em múltiplos sentidos, desde adaptações importantes às especificidades locais até a completa distância em relação aos objetivos inicialmente pretendidos. Se, por um lado, as normatizações definidas pelo governo federal são suficientemente flexíveis para incorporar as especificidades de cada contexto, há diferentes interpretações acerca do grau de clareza de definição da intersetorialidade. Enquanto Prisco (2012) defende que a intersetorialidade do PBF se encontra evidentemente definida, Santos (2011),

ao contrário, afirma que, no seu início, o PBF funcionou sem que houvesse uma clara definição do que se entendia por intersetorialidade, o que permitiu que ao nível local fosse interpretada de diferentes modos, dando origem a práticas locais diferenciadas.

A partir da análise de estudos de caso sobre a intersetorialidade no nível local (SENNA, 2013; RAMIRES, 2013; SOBROSA, 2012; SANTOS, 2011; MAGALHÃES et al., 2011), verifica-se que, apesar da intersetorialidade em cada município ter as suas particularidades, é possível identificar algumas regularidades e elementos em comum. A primeira delas é a aparente falta de conhecimento, por parte dos gestores e também de outros burocratas de níveis médios e baixos, tanto do conceito de intersetorialidade, quanto daquilo que seriam ações intersetoriais e, mais concretamente, daquelas que estariam em vigor no município em que se inserem (RAMIRES, 2013; SENNA, 2013; SOBROSA, 2012). O desconhecimento dos objetivos de gestão intersetorial pode constituir um sério obstáculo à sua realização. Ramires (2013) e Monnerat et al. (2011) apontam a necessidade de investimentos na formação dos quadros que lidam diretamente com o programa.

Um segundo problema que parece bastante disseminado é a falta de acesso a informações que facilitem as práticas intersetoriais (SENNA, 2013; RAMIRES, 2013; SANTOS, 2012; MAGALHÃES et al., 2011). A falta de acesso pode ser justificada pela centralização de informações (SANTOS, 2011; SENNA, 2013), como acontece no caso de Niterói, RJ, onde as informações relativas ao Cadastro Único estão concentradas no Núcleo do Bolsa Família, responsável pela gestão do programa (SENNA, 2013). Um dos aspectos negativos resultantes da retenção de informação é o desconhecimento das atividades levadas a cabo por outros órgãos. Estudos sobre o caso de Guarulhos, SP, (SANTOS, 2013) e sobre o município de Cachoeira do Sul, RS (SOBROSA, 2012), revelam que os gestores pertencentes a cada uma das três secretarias diretamente envolvidas com o PBF (assistência social, saúde e educação) desconhecem as ações colocadas em prática pelas demais agências. Para que a intersetorialidade ocorra de fato, é necessário que sejam abertos canais de comunicação e de circulação de informações.

A falta de equipamentos físicos (SENNA, 2013; MONNERAT; SOUZA, 2011) e a carência de recursos humanos (SENNA, 2013) também colocam alguns desafios ao programa. Se, por outro lado, a expansão da rede de equipamentos da assistência social no município, notadamente os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), foi um avanço importante para garantir capilaridade e potencial de articulação de iniciativas no território (COLIN; PEREIRA; GONELLI, 2013; PAIVA; FALCÃO; BARTHOLO, 2013; BICHIR, 2015), alguns estudos apontam também a sobrecarga dos profissionais da assistência social, especialmente por conta das atividades de cadastramento dos beneficiários e acompanhamento familiar das famílias em situação de descumprimento de condicionalidades (PIMENTA, 2012). Mais ainda, a capilaridade não é algo garantido: áreas urbanas que conheceram recentemente uma forte expansão, não foram necessariamente dotadas de CRAS no imediato (TORRES, 2011). O atraso na criação de equipamentos tem consequências negativas na

entrega das políticas públicas em geral e na implementação de ações intersetoriais em particular (TORRES, 2011). Relativamente às restrições na área dos recursos humanos, observa-se que, tanto em Niterói, RJ (SENNA, 2013), quanto na cidade do Rio de Janeiro, RJ (MAGALHÃES et al., 2011), a supervisão do cumprimento das condicionalidades na área de saúde é realizada por equipes que já faziam parte do Programa Saúde da Família, gerando efeitos de sobrecarga desses profissionais.

A intersetorialidade é uma questão particularmente sensível e sua implementação pode ser francamente afetada por mudanças de gestão. Apesar de ter havido um esforço recente no sentido de definir mais claramente os objetivos de intersetorialidade no PBF, os municípios usufruem de espaço para atuação no que se refere à sua implementação, o que torna as ações intersetoriais passíveis de sofrer alterações em função do maior ou menor interesse da gestão pelo assunto. Nos casos de Guarulhos e de Niterói, é possível observar que trocas na gestão da prefeitura têm efeitos importantes nos ainda frágeis arranjos intersetoriais, estando na origem de períodos de maior abertura ao tema, mas também gerando momentos de paralização total dos esforços (SENNA, 2013; SANTOS, 2011).

Cabe, no entanto, ressaltar que existem diversos incentivos ao desenvolvimento da intersetorialidade a nível municipal, que funcionam com diferentes graus de sucesso. O acompanhamento das condicionalidades previsto pelo programa é, desde logo, um forte incentivo à prática da gestão intersetorial, como já havíamos mencionado relativamente ao nível federal. Por outro lado, em alguns casos esses procedimentos já estão tão rotinizados e padronizados, em relações e sistemas de informações, estabelecidos entre cada secretaria e seu respectivo ministério setorial, que não são geradas muitas sinergias e articulações intersetoriais no nível municipal (PIMENTA, 2012).

Também a existência de conselhos gestores municipais, previstos pelo programa, pode fomentar a intersetorialidade, dado que são pensados para funcionar como espaços institucionalizados de diálogo e de troca de experiências, que devem contar com a participação de representantes dos diversos setores envolvidos nos programas. Em Niterói, o comitê gestor tem um papel importante na institucionalização da discussão intersetorial, o que é levado ainda mais longe com o estabelecimento de seis subcomissões intersetoriais correspondentes a cada uma das regiões do município, com o intuito de melhor articular as ações intersetoriais em territórios definidos (SENNA, 2013). Por sua vez, na cidade do Rio de Janeiro, a tentativa de maior articulação entre as diferentes áreas não vingou, devido à falta de reuniões periódicas e a diferenças na informação acessada por cada um dos setores envolvidos (MAGALHÃES et al., 2011).

Por outro lado, estudos e dados do Censo SUAS mostram que o controle social do PBF acaba ocorrendo muito mais nos conselhos municipais da assistência social do que em instâncias institucionais específicas do PBF (COLIN; PEREIRA; GONELLI, 2013; COUTINHO, 2013). Coutinho (2013) chega a destacar essa questão da par-

ticipação social e da negociação, em especial no caso dos conselhos municipais de assistência social, como uma importante dimensão de capacidade institucional que pode, inclusive, contribuir para aprimorar as articulações entre a assistência social e a transferência de renda.

Mais do que os espaços institucionalizados, a existência de relações pessoais previamente estabelecidas ou desenvolvidas durante o processo parece ser um fator determinante na construção de intersectorialidade não só a nível municipal (SANTOS, 2011), como a nível federal (SILVA, 2013a, 2013b). Santos (2011) mostra como é possível identificar a existência de uma rede de burocratas ligados ao PBF em Guarulhos, em que alguns indivíduos atuam como peças-chave, permitindo o diálogo entre as diversas áreas.

O IGD também aparece como um elemento teoricamente facilitador da intersectorialidade no nível local, na medida em que transfere recursos que devem ser usados para apoiar a implementação do programa a nível local (BICHIR, 2011; SANTOS, 2011; SOBROSA, 2012). Espera-se que a forma de aplicação do repasse seja pactuada entre os diferentes setores de política, o que implicaria diálogo entre as diferentes áreas. No entanto, essa não é a realidade em muitos municípios brasileiros. Em Cachoeira do Sul, Sobrosa (2012) observou um desconhecimento por parte dos gestores dos possíveis usos do financiamento, cuja gestão fica totalmente a cargo da secretaria municipal de assistência social. Também na cidade do Rio de Janeiro, a gestão dos repasses do IGD fica a cargo da secretaria de assistência social, e as outras secretarias alegaram desconhecer a existência desse incentivo e de sua forma de funcionamento (MAGALHÃES et al., 2011).

Ainda que recentemente tenham sido observados avanços no sentido de impulsionar as práticas intersectoriais a nível local e apesar do reconhecimento da importância de articular os esforços das diferentes áreas seja cada vez maior, Santos (2011) afirma que a maioria das relações intersectoriais é estabelecida somente com o objetivo de resolver problemas pontuais. A intersectorialidade a nível municipal tem ainda um longo caminho pela frente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este texto procurou oferecer algumas reflexões acerca dos limites e possibilidades da articulação entre setores de governo, especialmente no caso das iniciativas de combate à pobreza e proteção social. O PBF, eixo da análise, logrou nos últimos anos uma importante consolidação na agenda brasileira de proteção social, especialmente por conta de seu arranjo institucional federativo e de instrumentos como o Cadastro Único, o estabelecimento de mecanismos de repasse de recursos para apoiar as gestões municipais e estaduais – caso do IGD – e também devido à progressiva articulação com outros setores de política, notadamente saúde, educação e assistência social, tanto para

realizar o acompanhamento das condicionalidades, quanto para obter outros objetivos e otimizar acessos e inclusões. Se metas importantes já foram alcançadas, tais como boa focalização e cobertura praticamente universal do público-alvo, gerando efeitos e impactos na redução da pobreza, na queda da desigualdade e em outras dinâmicas e processos sociais, metas recentemente explicitadas na agenda do governo federal, como a intensificação da articulação intersetorial de iniciativas, ainda enfrentam desafios importantes, tanto no âmbito federal quanto no plano municipal.

A partir de 2011, com o advento do BSM, estruturado em três eixos de intervenção (garantia de renda, inclusão produtiva urbana e rural, e melhoria do acesso a serviços básicos) e em ações interministeriais coordenadas pelo MDS, a agenda da intersectorialidade ganhou fôlego. Novos arranjos e interações entre setores de política são estimulados, particularmente relações entre a transferência de renda e a assistência social, com o importante processo de consolidação institucional do SUAS, desde 2004. Novas iniciativas de articulação entre o PBF e ministérios sociais, como saúde e educação, são estimuladas, para além do passo inicial importante, o acompanhamento das condicionalidades do programa. No âmbito municipal, a expansão e a capilaridade crescente dos equipamentos da assistência social, notadamente os CRAS, constituem base importante para as perspectivas de articulação intersetorial nos territórios mais vulneráveis.

Este artigo procurou destacar que, para além da defesa normativa da ideia de intersectorialidade nas políticas sociais em geral e nas iniciativas de combate à pobreza em particular, é necessário analisar quais instrumentos, capacidades e relações estão de fato permitindo a sua efetivação, tanto no plano federal quanto no plano municipal. Defende-se neste artigo que o caminho analiticamente mais profícuo é a análise empírica e comparativa das formas de coordenação e relação entre setores, incluindo não somente estruturas institucionais de coordenação e articulação – conselhos e comitês intersetoriais – considerando também a importância das relações informais no cotidiano, os processos de encontro e a interação para construção de agendas conjuntas. Conforme defendido pela literatura sobre intersectorialidade, é importante analisar o que está sendo efetivamente compartilhado entre os vários setores, e se objetivos comuns de atuação estão, de fato, sendo construídos, para além de relações de protocolo.

A comunicação e a defesa de uma agenda de articulação intersetorial, por parte do governo federal, é um passo importante, sendo essencial a construção de pactos e objetivos compartilhados. Em contrapartida, ainda que seja central o papel do MDS no estabelecimento de marcos normativos, instrumentos de coordenação e mecanismos de indução de ações municipais, há limites importantes aos processos decisórios centralizados, uma vez que a implementação de arranjos intersetoriais depende, fortemente, dos interesses municipais na construção e consolidação desses arranjos. Esses arranjos locais passam, em primeiro lugar, pela adesão à agenda intersetorial, e em seguida por estratégias e instrumentos de compartilhamento de recursos, informações, pessoas e sistemas, tanto por meio de canais institucionalizados quanto por meio de relações e interações informais, como demonstraram os resultados de pesquisa da Senarc sobre intersetorialidade no nível subnacional.

Os estudos de caso analisados neste artigo mostram que, se há interesse na articulação intersetorial, alguns arranjos institucionais ainda são frágeis no nível municipal. Se há avanços institucionais importantes e capacidades construídas – particularmente a partir do papel articulador do próprio Cadastro Único, as estruturas e logísticas desenvolvidas para o acompanhamento de condicionalidades, e, cada vez mais, a capilaridade municipal dos equipamentos da assistência social, com destaque para os CRAS – há desafios ainda relevantes. Estes passam, inclusive, pelo reconhecimento da assimetria de posições das diversas áreas de política, que têm centralidades muito distintas no âmbito municipal. Há vantagens importantes no papel articulador que a área de assistência social tem assumido com a consolidação crescente do SUAS e o advento do BSM. Entretanto, as relações de poder entre essa área e áreas mais consolidadas de política, com agendas setoriais bem definidas, com capacidades institucionais, instrumentos e recursos – orçamentários, financeiros, humanos e de infraestrutura – bem-estruturados, não podem ser ignoradas.

Em síntese, construir e efetivar arranjos intersetoriais que possam funcionar de modo integrado, como base de sustentação de um sistema de proteção social que integre, mas vá além da transferência monetária de renda, requer não somente instrumentos, mecanismos de indução e coordenação e capacidades institucionais, mas também capacidade de construção política de agendas, consensos possíveis e coalizões de apoio.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRETCHE, Marta T. S. **Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV/Editora Fiocruz, 2012.

_____. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA; CARVALHO (Orgs.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

BICHIR, Renata. **Capacidades estatais para a implementação de programas de transferência de renda**: os casos de Brasil, Argentina e África do Sul. Rio de Janeiro: IPEA, janeiro de 2015. (Texto para Discussão no. 2032).

_____. **Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais**: o caso do Programa Bolsa Família. Tese apresentada para obtenção do título de doutora ao IESP/UERJ, Rio de Janeiro, 2011.

BRONZO, Carla. **Intersetorialidade como princípio e prática nas políticas públicas**: reflexões a partir do tema de enfrentamento da pobreza. In: CONCURSO DEL CLAD SOBRE REFORMA DEL ESTADO Y MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 20. **Ensayos Ganadores**, 2007.

BRONZO, Carla; VEIGA, Laura. Intersetorialidade e políticas de superação da pobreza: desafios para a prática, **Serviço Social e Sociedade**, n. 92, p. 5-21, 2007.

_____. Desafios, possibilidades e limites de programas locais de combate à pobreza e à exclusão: as iniciativas das cidades de São Paulo de Belo Horizonte. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE REFORMA DEL ESTADO Y MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 10, Santiago, 18 al 21 de octubre de 2005.

CAMPELLO, Tereza; CÔRTEZ, Neri (Orgs.). **Programa Bolsa Família**: uma década de inclusão e de cidadania. Brasília, DF: IPEA, 2013.

CECCHINI, Simone; MADARIAGA, Aldo. Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe, **Cuadernos de la CELAP**, n. 95. Santiago de Chile: Nações Unidas, 2011.

COLIN, Denise; PEREIRA, Juliana M., GONELLI, Valéria. Trajetória de construção da gestão integrada do Sistema Único de Assistência Social, do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família para a consolidação do modelo brasileiro de proteção social. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo (Orgs.). **Programa Bolsa Família**: uma década de inclusão e de cidadania. Brasília, DF: IPEA, 2013.

COSTA, Bruno L. D.; BRONZO, Carla. Intersetorialidade no enfrentamento da pobreza: o papel da implementação e da gestão. In: FARIA, C. A. P. (Org.). **Implementação de políticas públicas**: teoria e prática. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012.

COUTINHO, Diogo. **Capacidades estatais no Programa Bolsa Família**: o desafio de consolidação do Sistema Único de Assistência Social. Rio de Janeiro: Ipea, agosto de 2013. (Texto para Discussão, 1852).

CUNILL-GRAU, Nuria. La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales. Un acercamiento analítico-conceptual, **Gestión y Política Pública**, v. 23, n. 1, pp. 5-46, enero-junio 2014.

_____. La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 10, Santiago de Chile, 18 al 21 de octubre de 2005.

DRAIBE, Sônia. Estado de bem-estar, desenvolvimento econômico e cidadania: algumas lições da literatura contemporânea. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Orgs.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

DRAIBE, Sônia; RIESCO, Manuel. Estados de bem-estar social e estratégias de desenvolvimento na América Latina. Um novo desenvolvimentismo em gestação?, **Sociologias**, Porto Alegre, v. 13, n. 27, maio/ago. 2011.

FARIA, C. A. P. (Org.). **Implementação de políticas públicas**: teoria e prática. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012.

FONSECA, Ana; FAGNANI, Eduardo (Orgs.). **Políticas Sociais, Desenvolvimento e Cidadania**. Editora Fundação Perseu, 2013.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. (Ed.). **Capacidades estatais e democracia**: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília, DF: Ipea, 2014.

GONTIJO, J. G. L. Coordenação, cooperação, e políticas públicas: organizando percepções e conceitos sobre um tema caro à implementação. In: FARIA, C. A. P. (Org.). **Implementação de políticas públicas**: teoria e prática. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012.

JACCOUD, L.; HADJAB, P.; CHEIBUB, P. Assistência social e segurança alimentar: entre novas trajetórias, velhas agendas e recentes desafios (1988-2008). In: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). **Políticas sociais – acompanhamento e análise – Vinte anos da Constituição Federal**. v. 1, n. 17, 2009.

JUNQUEIRA, L. A. P.; INOJOSA, R. M. **Desenvolvimento social e intersectorialidade**: a cidade solidária. São Paulo: FUNDAP, 1997.

_____. **Descentralização e intersectorialidade**: a construção de um modelo de gestão municipal. In: CONGRESSO INTERAMERICANO DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 11, Venezuela, 15 a 18 de outubro de 1997.

KERSTENETZKY, Célia Lessa. **O Estado de bem-estar social na idade da razão. A reinvenção do Estado social no mundo contemporâneo**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

LAVINAS, Lena. 21st Century Welfare, **New Left Review**, n. 81, pp. 5-40, 2013.

LICIO, Elaine Cristina. **Para além da recentralização**: os caminhos da coordenação federativa do Programa Bolsa Família (2003-2010). Tese de doutorado defendida no Programa de Pós- Graduação em Política Social da Universidade de Brasília. Brasília, 2012.

LICIO, Elaine et al. O Cadastro Único como instrumento de articulação de políticas sociais para as famílias de baixa renda no Brasil. In: CONGRESO LATINOAMERICANO DE CIENCIA POLÍTICA, 8, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 22 al 24 de julio de 2015.

LICIO, Elaine. **Para além da recentralização**: os caminhos da coordenação federativa do Programa Bolsa Família (2003-2010). Tese apresentada para obtenção do título de doutora em Ciência Política na Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

LOTTA, G. S. O papel das burocracias de nível de rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: FARIA, C. A. P. (Org.) **Implementação de políticas públicas**: teoria e prática. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012.

MAGALHÃES, Rosana et al. Intersetorialidade, convergência e sustentabilidade: desafios do Programa Bolsa Família em Manguinhos, RJ, **Ciências & Saúde Coletiva**, v. 16, n. 11, pp. 4443-4453, 2011.

MENICUCCI, T. M. G. Implementação da Reforma Sanitária: a formação de uma política. **Saúde e Sociedade**, v.15, n. 2, p.72-87, maio-ago. 2006.

MONNERAT, Giselle Lavinias; SOUZA, R. Da seguridade social à intersectorialidade: reflexões sobre a integração de políticas sociais no Brasil. **R. Katál.**, v. 14, n. 1. Florianópolis, pp. 41-49, 2011.

OLIVEIRA, Vanessa e LOTTA, Gabriela. Implementando uma inovação: a burocracia de médio escalão do Programa Bolsa Família. In: CAVALCANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela. **Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação**. Brasília: ENAP, 2015.

PAIVA, Luís Henrique; FALCÃO, Tiago; BARTHOLLO, Letícia. Do Bolsa Família ao Brasil Sem Miséria: um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema. In: CAMPELLO, Tereza; CÔRTEZ, Neri (Orgs.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e de cidadania**. Brasília: IPEA, 2013.

PIMENTA, Lígia. **Pesquisa qualitativa de avaliação sobre as condições de acesso aos serviços de saúde e educação, a partir do acompanhamento das condicionalidades**. Brasília: SAGI/MDS, 2012. Disponível em: <www.mds.gov.br/sagi>. Acesso em: 30 mar. 2016.

PIRES, Roberto Rocha. Estilos de implementação e resultados de políticas públicas: fiscais do trabalho e o cumprimento da lei trabalhista no Brasil. In: FARIA, C. A. P. (Org.). **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012.

PRISCO, Thiago. Assistência social: a política pública (inter)sectorial, **Revista Gestão & Políticas Públicas**, v. 2, n. 1, pp. 134-149, 2012.

QUINHÕES, Trajano; FAVA, Virgínia. Intersetorialidade e transversalidade: a estratégia dos programas complementares do Bolsa Família, **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 61, n. 1, pp. 67-96, 2010.

RAMIRES, Gislaine. **O Programa Bolsa Família e a intersectorialidade: a experiência de Umuarama**. Dissertação no âmbito do Mestrado em Serviço Social e Política Social apresentada à Universidade Estadual de Londrina, 2012.

TORRES, Haroldo. **Articulação do Programa Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada com os Serviços oferecidos pelo Sistema Único de Assistência Social, especialmente os ofertados nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e nos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), em espaços metropolitanos de pobreza e vulnerabilidade.** Brasília: SAGI/MDS, 2011. (Sumário Executivo). Disponível em: <www.mds.gov.br/sagi>. Acesso em: 30 mar. 2016.

SANTOS, Natália. **A intersectorialidade como modelo de gestão de políticas públicas de combate à pobreza no Brasil:** o caso do Programa Bolsa Família no município de Guarulhos. Dissertação apresentada para obtenção do título de Mestrado em Administração Pública na Fundação Getúlio Vargas – São Paulo. 2011.

SENNA, Mônica. Ações intersectoriais envolvendo assistência social e saúde: o Programa Bolsa Família em questão, **O Social em Questão**, v. 12, n. 30, pp. 245-272. 2013.

SERRA, A. La gestión transversal: expectativas y resultados. CONGRESSO INTERNACIONAL DO CLAD SOBRE A REFORMA DO ESTADO E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 9, **Anais**. Madrid, 2004.

SILVA, Lucas. **A construção federal da intersectorialidade na política de desenvolvimento social brasileira:** o caso do Programa Bolsa Família. Dissertação de Mestrado em Ciência Política apresentada à Universidade de São Carlos, 2013a.

_____. Mecanismos de construção federal da intersectorialidade no Programa Bolsa Família: o papel das burocracias, **Revista de Serviço Público**, v. 64, n. 3, pp. 327-350, 2013b.

SOARES, S.; SÁTYRO, N. **O Programa Bolsa Família:** desenho institucional, impactos e possibilidades futuras. Brasília, DF: IPEA, 2009. (Texto para Discussão, n. 1424).

SOBROSA, Daniela. **As ações intersectoriais e suas contribuições para o Programa Bolsa Família no Município de Cachoeira do Sul – RS.** Trabalho de Conclusão do Curso de Especialização em Gestão da Saúde apresentado à Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2012.

XIMENES, Daniel; AGATTE, Juliana. A gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família: uma experiência intersectorial e federativa, **Inclusão Social**, v. 5, n. 1, Brasília, jul./dez. 2011.

SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL INTEGRAL COM FOCO EM DIREITOS E SUAS IMPLICAÇÕES PARA A INTEGRAÇÃO ENTRE BENEFÍCIOS E SERVIÇOS NA PROTEÇÃO SOCIAL NÃO CONTRIBUTIVA NO BRASIL: UMA REFLEXÃO EXPLORATÓRIA

Carla Bronzo¹

INTRODUÇÃO

Integração e intersetorialidade são termos cada vez mais utilizados no âmbito da produção teórica e da prática das políticas sociais. A justificativa para a emergência de tais termos reside na compreensão da magnitude e do caráter complexo e multifacetado dos problemas sociais, que não permitem soluções simples, lineares, setorializadas. Tendo por base pesquisas realizadas em Belo Horizonte, este artigo discute o tema da integração entre políticas sociais para proteção da população mais vulnerável, abordando os desafios da articulação entre benefícios e serviços na política de assistência social no Brasil.

Para abordar esse tema, pode ser adequado delinear o quadro mais geral no qual essa discussão se insere, que parte do enfoque da proteção social integral com foco em direitos (CECCHINI; MARTÍNEZ, 2011; REPETTO, 2010) e analisa uma de suas consequências: a articulação entre políticas de corte universal e políticas focalizadas. Essa perspectiva integral da proteção social depende da estruturação de um sistema que combine, consistente e articuladamente, estratégias universais e focalizadas estabelecidas de forma aderente às demandas e necessidades de proteção social dos grupos, indivíduos e regiões. Além de moldadas a partir das demandas e necessidades, a efetividade das políticas focalizadas depende, em grande parte, da existência prévia de políticas universais. Ambas as orientações são necessárias, pois são complementares e utilizadas para situações diferentes (RACZYNSKI, 1999).

O presente artigo concentra-se, portanto, na análise dos dilemas que advêm quando se pretende conjugar lógicas, pressupostos e modelos de ação distintos entre as diversas políticas sociais, tendo como base empírica o Programa Bolsa Família e serviços socio-assistenciais do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), identificando desafios para uma maior articulação, não apenas internamente ao campo da assistência, mas também entre a assistência e as demais políticas sociais. A intersetorialidade emerge como categoria central para subsidiar a análise dos desafios de combinar políticas universais e focalizadas em um marco integral de proteção social. É importante salientar que intersetorialidade

¹ Doutora em Sociologia e Política pela UFMG. Professora e Pesquisadora da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho – Fundação João Pinheiro-MG.

aponta para uma perspectiva integrada de gestão, que apresenta intensidades variadas, sendo a articulação um primeiro nível em uma estratégia de gestão intersetorial.

O artigo discute, na primeira seção, a (aparente) antinomia entre universalização e focalização das políticas sociais, sustentando que a perspectiva da intersetorialidade supõe um equacionamento da tensão entre políticas com uma e com outra configuração. A segunda seção discute a intersetorialidade e os desafios para sua implementação, destacando os elementos que definem, impulsionam ou obstaculizam essa estratégia de gestão. A terceira seção apresenta o modelo de proteção social não contributiva no Brasil, identificando os dois pilares centrais do modelo (transferência de renda e serviços socioassistenciais), suas prerrogativas e objetivos. A quarta aborda, com base em dados produzidos a partir de pesquisas no âmbito municipal², os desafios para a intersetorialidade a partir de uma articulação mais efetiva da própria política de assistência e entre esta e as demais políticas sociais, no caso, a educação.

COMBINANDO UNIVERSALIZAÇÃO E FOCALIZAÇÃO PARA A PROTEÇÃO SOCIAL INTEGRAL

A perspectiva da proteção social integral, com foco em direitos, tal como tem sido formulada na agenda social da América Latina (CECCHINI; MARTÍNEZ, 2011), aponta para a necessidade de alargar a concepção de proteção social de forma a incluir e articular três conjuntos de políticas: a) garantir assistência social, articulando benefícios/transferências e serviços no campo da proteção não contributiva, incluindo sistemas de cuidado para públicos especialmente vulneráveis, como idosos, crianças e deficientes; b) prover seguridade, no âmbito da proteção contributiva; c) promover uma estrutura de oportunidades robusta, no campo da regulação dos mercados de trabalho, das políticas de emprego, de renda e de acesso a crédito, que estariam ligadas ao âmbito da promoção social, em clara articulação com as políticas de trabalho, emprego e renda. Um ponto central é a necessária articulação dessas dimensões da proteção com o acesso a serviços de saúde e educação de base universal.

Essa perspectiva encontra ressonância no modelo europeu de proteção social, principalmente em sua variante nos países nórdicos, centrada na perspectiva dos direitos e da coesão social. A agenda que emerge nos documentos da União Europeia a partir do ano 2000 enfatiza a “Perspectiva da Inversão Social” (KERSTENETZKY, 2014, p. 11)³. Segundo Kerstenetzky (2014), a origem desse enfoque não é nova: remete aos anos 30, na Suécia, na obra de Gunnar y Alva Myrdal, quando se forjou a concepção de “uma política social produtiva”, e não meramente compensatória. O ponto central reside na conciliação entre a vida familiar das mulheres e sua inserção no mercado de trabalho. Com isso, o tema da “divisão sexual do trabalho” entraria na agenda da política social.

Além das políticas que buscam conciliar a vida familiar e o trabalho, que se traduzem nos serviços de cuidados para crianças e idosos, nos benefícios de licença remunerada para pais e mães e transferências monetárias, as políticas de inversão social compre-

² As pesquisas são: “Proteção social, autonomia e território: termos de uma equação necessária para ampliar efetividade da ação governamental junto às famílias em condição de pobreza extrema” (editado CNPq/MDS, 2013. Coordenação Carla Bronzo/Fundação João Pinheiro, 2015); “Proteção social não contributiva: gestão e articulação territorial dos agentes e da rede de atenção em cinco municípios da RMBH”. FAPEMIG/SHA, coordenada por Laura da Veiga/Fundação João Pinheiro, 2013.

³ O termo inversão social, na tradução em espanhol, pode ser traduzido pelo termo investimento social. Optamos por manter, aqui, o termo original, tal como formulado no texto de Celia Lessa Kertenezky (2014). “En términos doctrinales, este paradigma contrasta con otros tres: el paradigma de la política social compensatoria del Estado de bienestar keynesiano de los “años dorados” de la posguerra, el paradigma neoliberal de la década de 1990 en el ámbito del cual la política social es considerada irrelevante, sino perversa; y el paradigma de la política social de la “tercera vía” (Third Way) que se propone como un camino intermedio entre el mercado y el Estado. Aunque los cuatro paradigmas se disputan entre ellos el nombre “inversión social”, aquí reservo el término “perspectiva de inversión social” para referirme exclusivamente al tipo socialdemócrata o nórdico” (KERSTENETZKY, 2014, p. 11).

endem intervenções no âmbito da educação (desde a primeira infância e durante toda a vida adulta) e do trabalho, que incluem qualificação, emprego protegido, seguro desemprego. A universalização e a extensão da proteção durante todo o ciclo de vida, com provisão de serviços de qualidade e benefícios generosos aliados a políticas de emprego de qualidade e com qualificações de longo prazo, caracterizam o paradigma da inversão social, que combina prevenção e proteção, tendo como base a coesão social⁴.

Kerstenetzky (2014), ao recuperar a lógica das políticas de inversão social, aponta as conexões virtuosas que existem entre os efeitos das políticas sociais no desenvolvimento econômico e humano, sendo que a perspectiva da inversão não considera os recursos aplicados como gastos das políticas, mas como investimento. Trata-se de uma estratégia pautada por uma racionalidade de médio e longo prazo, guiada ainda pela ideia de sustentabilidade, condição para um estado de proteção social para o século XXI. A aposta, ou o princípio primeiro, consiste na universalização de serviços sociais de qualidade, que permite atrair a clientela que subvenciona os serviços para os mais pobres, viabilizando um financiamento redistributivo; ao contrário da estratégia de universalização sem qualidade que caracteriza a experiência latina americana, com financiamento insuficiente e estratégias focalizadas nos mais pobres, gerando segregação de oportunidades e bem-estar.

A estratégia de universalização dos serviços sociais de qualidade aparece, portanto, como um elemento importante para a inversão social, uma vez que inclui uma clientela que subsidia os serviços sociais e gera maior solidariedade interclasses para o financiamento da proteção.

Como segundo princípio da estratégia de inversão social, tem-se a aposta em um crescimento endógeno, gerado pela própria política social. A universalização da oferta de serviços permite gerar postos de trabalho formais nos serviços sociais públicos, significando uma inversão nas pessoas e em suas capacidades produtivas e criativas. A expansão de serviços destinados à esfera do cuidado permite conciliar trabalho e vida familiar, com efeitos diretos no emprego feminino – que é um dos fatores centrais para a prevenção da pobreza infantil – e na redução da pobreza infantil feminina (ESPING ANDERSEN, 2009 apud KERSTENETZKY, 2014).

Como essas considerações sobre o enfoque da inversão social e da proteção social integral com foco em direitos nos ajudam a focar o problema desse artigo, relativo à integração entre benefícios e serviços da assistência social e à integração do Programa Bolsa Família com as demais políticas sociais, especificamente a educação? Basicamente tais enfoques partem de uma premissa fundamental para a efetividade das políticas de proteção social e para as políticas de assistência social de forma particular: a universalização de serviços sociais de qualidade no âmbito da educação e saúde. No Brasil, como nos demais países da América Latina, em contexto de persistente desigualdade e desproteção de um enorme contingente da população, a universalização de serviços básicos de educação, saúde ou mesmo saneamento ainda não foi alcançada de forma plena e muito menos com a qualidade necessária. A igualdade de acesso ainda não se materializou para uma expressiva parcela da população, o que denota níveis ainda

⁴ “El núcleo de intervenciones incluye la educación (desde la primera infancia y durante toda la vida activa del individuo), la conciliación de la vida familiar con el trabajo (servicios externos de cuidado para niños y ancianos y beneficios monetarios, como son las licencias parentales remuneradas) y el trabajo (políticas activas de calificación, beneficios monetarios a los trabajadores, empleo protegido de grupos especiales, seguro al desempleo con alta tasa de reemplazo y relativamente corto periodo de duración)” (KERSTENETZKY, 2014, pp. 14).

precários de uma proteção social mínima, tendo os direitos como eixo. Entretanto, mesmo que fosse mais efetivo, o acesso não seria suficiente para garantir equidade.

Combinar a universalidade com a diferença não é algo trivial, pois pressupõe a perspectiva dos direitos iguais e ao mesmo tempo o tratamento desigual para superar desigualdades; o que no campo da produção das políticas significa flexibilizar a oferta de serviços para adequá-la às necessidades dos grupos específicos e ofertar de forma universal políticas determinadas (serviços sociais de educação, saúde, cuidados) (VEIGA; BRONZO, 2013). A análise da experiência de Belo Horizonte exemplifica essa dificuldade de integração no âmbito de gestão local.

Para os propósitos do presente artigo, a política de transferência de renda do Programa Bolsa Família será considerada a partir de uma visão reparatória da focalização, como uma política do tipo redistributivo compensatório (KERSTENETZKY, 2006)⁵ e que compõe uma estratégia articulada e sistemática para o enfrentamento da pobreza e da miséria no país. Mas para isso é necessário que tal política esteja articulada com as demais políticas sociais e de assistência. Uma questão pertinente nesse sentido é analisar as possibilidades e limites do programa enquanto instrumento capaz de apoiar uma estratégia de base universalista, pautada por uma concepção densa de justiça, nos termos de Kerstenetzky⁶. Sendo não universalista, como tal programa pode atuar como elemento central de um modelo integral de proteção social? Sua concepção trouxe, com as condicionalidades, a exigência de uma integração, ainda que limitada, das políticas de assistência, educação e saúde. Mais recentemente, o esforço tem sido pela maior articulação entre os benefícios e serviços socioassistenciais, ou seja, entre a transferência de renda e os serviços previstos no SUAS, bem como entre os dois níveis de proteção da assistência. Como se pode observar, são muitas e distintas demandas de articulação e/ou integração entre políticas setoriais diversas e no interior de uma mesma política. Soma-se a isso a complexidade da intersectorialidade entendida não apenas na perspectiva horizontal, voltada para integração entre setores diversos das políticas em um mesmo nível de governo; mas também a intersectorialidade vertical, considerando as relações que são estabelecidas entre setores e atores situados em distintos níveis de governo.

⁵ Trata-se, nessa visão reparatória da focalização, de igualar oportunidades. Tais políticas reparatórias podem ser políticas redistributivas compensatórias (como as transferências de renda) quanto políticas redistributivas estruturais, que alterem de forma profunda a distribuição de bens e riqueza (como reforma agrária ou reforma tributária). A focalização, portanto, entendida a partir de uma concepção de cidadania, estaria longe de uma visão residual de um modelo mercadocêntrico, conforme sintetiza Kerstenetzky.

⁶ Em uma concepção fina de justiça, a focalização expressa uma visão residual do Estado, cujo papel central reside na provisão de redes de proteção social (safety nets) para aqueles que não lograram adquirir a proteção via mercado, que escaparam dos processos econômicos integradores. Em uma versão densa de justiça, a focalização teria ação reparatória, como necessária para viabilizar a efetivação de direitos formalmente iguais, mas distintos em sua concretização, na prática. Nessa última perspectiva densa de justiça, ações focalizadas seriam um complemento de políticas universais, aproximando o ideal de direitos a uma realidade de seu exercício efetivo.

O tema da articulação entre políticas com orientações, trajetórias, capacidades institucionais, contextos e recursos técnicos tão distintos não é algo simples. A combinação de políticas focalizadas e políticas de corte universal é carregada de tensões, que aparecem com clareza quando se trata do acompanhamento das condicionalidades em educação, por exemplo. O descumprimento de condicionalidades estabelecidas pelo Programa Bolsa Família exige, para seu equacionamento, a ação decisiva dos setores de educação e saúde, inclusive no âmbito da gestão municipal, que necessitam desenvolver estratégias para garantia da equidade entre a população atendida: tratar diferentemente os desiguais, para que as desigualdades sejam revertidas. Tal estratégia demanda a inserção de uma perspectiva seletiva em políticas de base universal, o que insere um problema complexo no âmbito das políticas de proteção social.

O esforço do presente artigo consiste em identificar elementos que condicionam a articulação entre o Bolsa Família e a política de educação, bem como a integração da transferência de renda com os serviços socioassistenciais, a partir da análise do âmbito local de implementação. A perspectiva da proteção social integral permanece como “tipo ideal” a partir do qual contrastar a realidade empírica, como um “horizonte de possíveis” que acena para uma perspectiva universalista de proteção social.

A INTERSETORIALIDADE E A INTEGRALIDADE: DUAS FACES DA MESMA MOEDA

Embora antigo, o tema da integração continua suscitando interesse e aparece, ao longo do tempo e em diversos autores, sob distintos termos e concepções. Integração, coordenação, colaboração, cooperação e intersectorialidade são termos usados indistintamente, sem reconhecer matizes que podem contribuir para análise das intervenções governamentais. Na tentativa de discriminar e analisar de forma distinta tais formas de articulação intersectorial, Keast et al. (2012) recorrem a uma tipologia útil para identificar tais padrões de intersectorialidade.

embora existam muitas relações interorganizacionais, o cenário de serviços sociais tem se concentrado principalmente em três dos “Cs” disponíveis (FINE, 2001) – cooperação, coordenação e colaboração. Os “3 Cs” estão localizados claramente em diferentes pontos no espectro, de tal forma que o nível de intensidade das conexões ou relacionamentos determina a posição das relações no espectro. Um conceito adicional associado com o nível de intensidade das ligações é o grau de formalidade ou informalidade que rege as atividades de integração/relacionamentos” (Keast et al., 2012, p. 316).

De acordo com os autores, na cooperação, a conexão entre os setores é limitada e de baixa intensidade. Na coordenação, as conexões são médias e de média intensidade, enquanto que na colaboração a conexão é alta bem como é alta é sua intensidade.

Independente da intensidade das estratégias colaborativas, as perspectivas da intersectorialidade e da integralidade emergem como necessárias para compreender os processos de articulação e coordenação das políticas sociais tais como pautados pela concepção de proteção social integral. O tema da intersectorialidade ganha relevância nesse contexto, entendida como estratégia de gestão capaz de gerar uma provisão integral de proteção social.

A coordenação intersectorial, como aqui considerada, concentra-se na perspectiva dos setores no âmbito governamental, seja no sentido de uma coordenação horizontal (entre distintos setores de um mesmo nível de governo) ou vertical (distintos níveis de governo). Nesse tipo de estratégia não se trata apenas de um melhor desempenho na provisão de serviços, mas de soluções efetivas para problemas complexos

e multicausais (GRAU, 2014; BRUGUÉ, 2010). Seja para enfrentar a pobreza ou para promover o desenvolvimento integral na primeira infância, por exemplo, não é suficiente que cada conjunto de políticas atue separadamente, agregando ações setoriais. Lidar de forma adequada com problemas complexos (*wicked problems*) exige que os distintos setores atuem de forma conjunta, integrada (não apenas de forma articulada, embora a articulação seja um nível básico da provisão integral de bens e serviços sociais). Novas respostas organizativas são necessárias e vão além de buscar maior articulação das ações setoriais pela formação de gabinetes sociais ou outras instâncias suprasetoriais de coordenação que, embora necessárias, não são suficientes para promover integralidade.

A integralidade refere-se à forma de conceber os problemas e fenômenos sociais, em sua complexidade e seu caráter multifacetado, poliédrico, multicausado. A intersectorialidade nas políticas é uma decorrência lógica da concepção da pobreza como fenômeno multidimensional. Esse é o primeiro registro sob o qual examinar o tema da intersectorialidade que remete, portanto, a uma concepção de natureza substantiva sobre como compreender e analisar a pobreza e também a uma estratégia de gestão que decorre dessa perspectiva. Autores como Cunill-Grau (2005, 2014) e Brugué (2010) salientam ainda que, sob denominações e de formas distintas, a dupla dimensão da concepção de intersectorialidade é ao mesmo tempo conceitual/substantiva (no plano da concepção do problema e apreensão da realidade, no âmbito cognitivo, digamos assim) e institucional/organizacional (no campo da organização e gestão, no âmbito operacional).

Pode-se dizer, assim, que a intersectorialidade consiste na estratégia de gestão necessária para a materialização da integralidade como perspectiva cognitiva, relativa à forma de perceber o problema ou ler a realidade. A literatura é farta de tentativas de criar tipologias para analisar as estratégias colaborativas: segundo Cunill-Grau (2014), diversos autores estabelecem distintas tipologias para identificar as diferenças de intensidade na colaboração entre os setores e, embora variem nos termos utilizados e na variedade de tipos, todos entendem que a coordenação e a integração entre os setores não têm o mesmo sentido. A hipótese aqui é que a intersectorialidade diferencia-se, ainda que de maneira sutil, da articulação ou coordenação das ações, uma vez que, em uma versão “forte”, envolveria alterações nas dinâmicas e nos processos institucionais e no desenho e conteúdos das políticas setoriais. Coordenação é um termo que sinaliza um processo de articulação institucional que não pressupõe, necessariamente, alterações nas estruturas ou dinâmicas existentes nos diversos setores. Existem diferentes graus e intensidades de articulação entre os distintos setores, a depender dos objetivos propostos; mas uma abordagem integral dos problemas supõe mais que a coordenação entre os setores; supõe sua integração, ou seja, a intersectorialidade.

De acordo com Brugué (2010), a intersectorialidade pressupõe a incorporação de múltiplos atores (áreas ou serviços) nas decisões e na execução das atividades, assim

como a interação continuada entre eles, permitindo trocar recursos, negociar e estabelecer objetivos comuns. Cunill-Grau (2014) estabelece as variáveis que incidem na modelagem da intersectorialidade: a) “inclusividad” (inclusividade) dessa diretriz em todas as fases do ciclo das políticas, desde a formulação até a implementação; b) da “mancomunidad” (comunidade) no uso compartilhado de recursos (materiais, institucionais, técnicos etc.) e informações; e c) “alterações nos processos e formas organizacionais”, com criação de espaços de governança, instâncias suprassetoriais nas quais os atores envolvidos possam compartilhar informações, recursos e decisões. Nogueira (2007) aponta distintos marcos nos quais a questão da integração se insere, em clara ressonância com a concepção de inclusividade: o plano da convergência cognitiva sobre o problema, suas causalidades e estratégias de ação; da coerência entre políticas e programas, o que pressupõe desenho conjunto das intervenções, planejamento estratégico, orçamento; da coordenação das ações na implementação, com centralidade para os processos de monitoramento; e da integralidade na provisão para os beneficiários, trazendo à cena a perspectiva do usuário.

O desafio da intersectorialidade consiste em como unir, em uma ação conjunta, organizações com objetivos, dinâmicas e culturas organizacionais distintas, o que envolve problemas expressivos de coordenação. A integração entre os setores (a intersectorialidade) é necessária quando se pretende ir além de uma provisão de bens e serviços, como quando se trata de desenvolver capacidades, alterar comportamentos ou prover uma adequada oferta de proteção social, como é o caso dos programas de transferência condicionada de renda em geral e, quanto ao que nos interessa, ao Bolsa Família em particular. A intersectorialidade, mais do que nunca, é chamada à cena como condição para a implementação de um enfoque integral no campo da proteção social.

O MODELO DE PROTEÇÃO SOCIAL NÃO CONTRIBUTIVA NO BRASIL: OS PILARES DA ESTRATÉGIA

A abordagem da experiência recente do Brasil permite problematizar, a partir de referenciais empíricos, os elementos e questões trabalhadas nas seções anteriores. A política de assistência social no Brasil, a partir de fins dos anos 1980, traz a marca dos direitos e uma concepção forte de proteção e de justiça social. A institucionalização da assistência social como política pública é relativamente recente e ainda se encontra em processo de consolidação. Na Constituição Federal de 1988 ela é concebida como parte do sistema de seguridade social com a Previdência Social (benefícios contributivos) e a Saúde (sistema universal), mas demorou muito tempo até que fosse instituído o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que estabeleceu, a partir de 2004, uma nova concepção de proteção, que a organiza por níveis de complexidade, prevendo equipamentos próprios, serviços e composição das equipes de profissionais para um tipo e outro de atendimento. A engenharia operacional da política adota a distinção entre dois níveis de atenção: a Proteção Social Básica (baixa complexidade) e a Proteção Social Especial (média e alta complexidade).

⁷ No caso da proteção social básica, estão previstos três serviços, conforme a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, de 2009: o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF); o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos e o Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas. Os três serviços encontram-se vinculados ao Centro de Referência de Assistência Social, sendo que o PAIF é de oferta única e exclusiva desse equipamento, ao passo que os outros dois podem ser executados pelo CRAS ou por entidade socioassistencial conveniada com o órgão gestor da política de assistência social local.

⁸ Fonte: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/relatorio.php#Assistência Social>. Acesso em abril de 2016

⁹ Fonte: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/relatorio.php#Assistência Social>. Acesso em abril 2016.

¹⁰ O Bolsa Família surge em 2003 a partir da unificação de programas de transferência de renda anteriores, configurando-se como um programa robusto de alocação diferencial de renda, pautado por condicionalidades e orientado para atender ao conjunto das 11,2 milhões de famílias em situação de pobreza e indigência, identificadas com base nos dados da Pnad de 2001. Em novembro de 2003 eram atendidas 1,2 milhões de famílias que participavam dos programas de transferência antes de serem unificados no Bolsa Família. São diversos os tipos de benefícios para famílias em situação de pobreza (que recebem de R\$77,00 a 154,00 per capita) e extrema pobreza (com renda abaixo de R\$ 77,00 per capita), que variam segundo a composição familiar (número e idade dos filhos) e a renda da família, com o limite máximo de 5 benefícios variáveis por família. São os seguintes benefícios: Básico (R\$77,00, apenas para famílias extremamente pobres, independente de terem ou não filhos), Variável de 0 a 5 anos (R\$35,00), o Variável Vinculado ao Adolescente (R\$ 42,00, restrito a 2 por família), Variável de Caráter Extraordinário, Variável vinculado à Gestante (R\$ 35,00, por 09 meses), Benefício Variável vinculado à Nutriz (R\$ 35,00 por 06 meses) e Brasil Carinhoso (a depender da renda de cada família, para que ela supere a linha de pobreza extrema). O programa exige o cumprimento de condicionalidades no que se refere ao acesso à educação e saúde. Na educação, todas as crianças de 6 a 15 anos devem estar matriculadas e frequentes a escola com mínimo de 85% da carga horária. Para os adolescentes entre 16 e 17 anos, a frequência mínima é de 75%. Na saúde, a exigência é pela vacinação e acompanhamento nutricional das crianças menores de 7 anos, e acompanhamento pré-natal das gestantes (Fonte: site MDS: <http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/o-que-e/beneficios>).

Os serviços de proteção social básica têm como objetivo prevenir situações de vulnerabilidade social e risco pessoal e social por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, em situações nas quais não houve ainda direitos violados ou vínculos comunitários e familiares rompidos. Os serviços de proteção social básica tem caráter preventivo e são executados de forma direta nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e em outros equipamentos públicos de Assistência Social, bem como de forma indireta nas entidades conveniadas e organizações não governamentais, que compõem a rede de serviços socioassistenciais⁷. Em 2016, são 7.466 CRAS co-financiados pelo MDS⁸.

A proteção social especial, por sua vez, pode ser de média ou alta complexidade, e destina-se a famílias e indivíduos cujos direitos tenham sido violados ou ameaçados, envolvendo ou não a ruptura dos laços familiares e comunitários. Trata-se da “modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas sócio-educativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras” (BRASIL, 2009, p.37). Na modalidade de atendimento assistencial “são considerados serviços de média complexidade aqueles que oferecem atendimentos às famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas cujos vínculos familiar e comunitário não foram rompidos” (BRASIL, 2009, p. 38). Já os “serviços de proteção social especial de alta complexidade são aqueles que garantem proteção integral – moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido para famílias e indivíduos que se encontram sem referência e, ou, em situação de ameaça, necessitando ser retirados de seu núcleo familiar e, ou, comunitário” (BRASIL, 2009, p. 38). Os serviços de proteção especial são executados pelos Centros de Referência Especializada de Assistência Social (CREAS), de base regional, podendo ser também de base municipal e atender a apenas um município. A rede de CREAS é bem menor, contando com 2.436 unidades implantadas, sendo 2.519 cofinanciadas pelo MDS⁹.

Pode-se perceber, a partir do esforço de se institucionalizar o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), a aposta do nível central de governo para articular a proteção social sob uma perspectiva sistêmica, em uma concepção ampliada de direitos e cidadania. O SUAS representa o esforço que vem sendo feito há anos para alterar a concepção da assistência, tirá-la do campo da filantropia, imersa em uma lógica residual de proteção, e inserir a questão social sob a ótica dos direitos, o que supõe uma dimensão universal em sua concepção e estratégias de ação.

Ao analisar o sistema de proteção social brasileiro em sua dimensão não contributiva, tem-se, portanto, dois pilares fundamentais da estratégia: os serviços socioassistenciais previstos no SUAS e os benefícios de transferência de renda, como o Bolsa Família¹⁰ e o Benefício de Prestação Continuada (BPC)¹¹.

O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal consolidou-se como base de dados nacional que identifica as famílias de baixa renda e potenciais beneficiárias de programas sociais, em especial do Programa Bolsa Família e do Plano Brasil sem Miséria¹². O Cadastro Único é um instrumento que identifica e caracteriza as famílias com renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa ou de três salários mínimos no total. Dessa forma, esse cadastro possibilita conhecer a realidade socioeconômica dessas famílias, trazendo informações de todo o núcleo familiar e das características do domicílio. Em 2015, são mais de 27 milhões de famílias cadastradas, sendo que mais de 12 milhões em condição de extrema pobreza¹³. O Bolsa Família atinge 13,8 milhões de famílias (mais de 50 milhões de pessoas) em 2016¹⁴.

Como uma estratégia com foco não apenas no curto prazo (alívio da pobreza), mas também no médio e longo prazo, o Bolsa Família busca intervir, de alguma forma, nas causas da pobreza intergeracional pelo fortalecimento das capacidades humanas – no âmbito da educação e saúde, pelo menos – a partir das condicionalidades. Com isso, demanda uma coordenação estreita entre os setores sociais (assistência, educação e saúde, principalmente) por conta das condicionalidades exigidas para o recebimento dos benefícios. Esse é o potencial mais efetivo do Bolsa Família, assim como dos demais programas de transferência condicionada de renda: de subsidiar as políticas (com informações atualizadas sobre as famílias beneficiárias e aquelas que se encontram em descumprimento das condicionalidades) e pressionar a oferta para uma expansão com qualidade dos serviços sociais de educação, saúde e os socioassistenciais.

A próxima seção analisa, com base em uma experiência municipal, dois pontos que constituem desafios para a integração das ações no campo da proteção social. Evidentemente, a perspectiva sustentada pelo enfoque da proteção social integral com foco em direitos e pelo paradigma da inversão social é bastante mais ampla; e os desafios para a integralidade da provisão de serviços e políticas bem maiores e talvez de outra natureza. O exame de dois pontos específicos dessa ampla arquitetura de proteção, ainda que em escala micro e restritos a dois campos de políticas, pode contribuir para identificar referenciais empíricos para análise da intersectorialidade e desafios da integração governamental.

SOBRE OS (DES)CAMINHOS DA INTEGRAÇÃO: OS FUROS PELAS LENTES DA GESTÃO LOCAL

A busca da integralidade na provisão da proteção social constitui uma aposta e uma promessa. Embora o Bolsa Família tenha mais de uma década de existência, os desafios da integração ainda não foram superados, nem em relação às outras políticas e nem em relação à própria política de assistência social. Serão abordados aqui dois pontos apenas, capazes de espelhar a complexidade envolvida em um esforço de integração intersectorial: um relativo à articulação entre o Bolsa Família e os serviços socioassistenciais¹⁵ e outro relativo às relações entre o Bolsa Família e os serviços

¹¹ O BPC é um benefício individual, não vitalício e intransferível. Instituído pela Constituição Federal de 1988, ele garante a transferência de 1 (um) salário mínimo à pessoa idosa, com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais, e à pessoa com deficiência de qualquer idade, que comprovem não possuir meios de se sustentar ou de ser sustentado pela família. Para ter direito ao benefício, o solicitante precisa comprovar que a renda mensal por pessoa da família é inferior a ¼ (um quarto) do salário mínimo (Fonte: site do MDS: <http://www.mds.gov.br/assuntos/assistencia-social/beneficios-assistenciais/bpc>).

¹² O Plano Brasil Sem Miséria, coordenado pelo MDS, é voltado para o público em extrema pobreza (renda abaixo de R\$ 77,00 per capita) e integra dezenas de ações de áreas como assistência social, saúde, educação, nutrição, moradia, geração de trabalho e renda, desenvolvimento agrário, dentre outras (Fonte: site do MDS: <http://mds.gov.br/>).

¹³ Fonte: Em dezembro de 2015 eram 27.325.069 famílias inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais, o que corresponde a 80.954.053 pessoas cadastradas. Para esse mesmo mês, são 12.335.278 famílias com renda per capita familiar de até R\$77,00. ([http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIv3/geral/relatorio.php#Visão Geral Brasil](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIv3/geral/relatorio.php#Visão%20Geral%20Brasil)). Acesso em abril 2016.

¹⁴ São 13.840.988 famílias beneficiárias do Bolsa Família em março de 2016. [http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIv3/geral/relatorio.php#Visão Geral Brasil](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIv3/geral/relatorio.php#Visão%20Geral%20Brasil). Acesso em abril 2016.

¹⁵ E, mais especificamente, o serviço do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF).

educacionais, apontando os desafios da integração no âmbito da própria assistência social e da integração dela com outras políticas de base universal, como a educação.

Por que abordar a questão da integração entre benefícios e serviços da assistência social no âmbito de uma discussão sobre intersectorialidade, conceito que remete, em uma perspectiva específica, a distintos setores das políticas públicas? Uma razão reside na tentativa de lançar luz sobre os desafios propostos pelo Protocolo de Gestão Integrada do MDS¹⁶, que prevê a integração desses dois âmbitos de proteção: benefícios e serviços. Para que a transferência de renda possa atuar como elemento de uma concepção densa de justiça, como instrumento reparatório e não apenas compensatório (KERSTENETZKY, 2014), é necessário que esteja articulada aos demais serviços de proteção e de promoção social, nos quais os socioassistenciais configuram-se como centrais. O Bolsa Família e o SUAS apresentam trajetórias distintas, situam-se em secretarias distintas no Ministério do Desenvolvimento Social e apresentam distinções importantes em seu desenho e concepção: o SUAS tem como marca a concepção universalista e de direitos, considerando as distintas dimensões da vulnerabilidade social, tendo como eixo a oferta de serviços territorialmente delimitados; o Bolsa Família, por sua vez, com foco na gestão dos benefícios, ainda que alcance as demais políticas no que diz respeito às condicionalidades, permanece uma estratégia centrada na transferência de renda e no critério econômico para seleção dos beneficiários, sem considerar o território como elemento de focalização. Evidentemente, lógicas, diretrizes e procedimentos distintos operam na gestão desses programas e serviços, com repercussão no âmbito municipal a medida que também são demandas diferenciadas para os operadores locais das políticas. Alcançar, portanto, a integração na provisão dos serviços para as famílias não é algo simples de se concretizar, uma vez que, na origem, as proteções estão separadas.

Essa seção irá pontuar alguns elementos relevantes nessa discussão, tendo a experiência da Prefeitura de Belo Horizonte (MG) como base. O objetivo é o de lançar luz sobre alguns dos desafios da gestão municipal para a consolidação de uma estratégia integrada, na perspectiva da intersectorialidade, tendo a assistência social, mais especificamente o Bolsa Família, como foco de análise.

Belo Horizonte é uma metrópole com mais de 2,3 milhões de habitantes, com um Produto Interno Bruto (PIB) per capita de quase 22 mil reais (IBGE. Censo Demográfico, 2010.) e está dividida em nove regionais. A cidade tem a especificidade de ter iniciado o desenvolvimento de políticas de assistência pautadas pelos princípios do SUAS bem antes de ser formulado no âmbito nacional. A reforma administrativa da Prefeitura de Belo Horizonte (PBH) de 2000 veio acompanhada da organização da assistência por níveis de complexidade, sendo os Núcleos de Atendimento à Família (NAF) equivalentes aos CRAS, com serviços também para as situações de maior complexidade no campo da assistência social. A perspectiva da intersectorialidade e da territorialidade marcaram o desenho da estratégia, que foi operacionalizada, sobretudo,

¹⁶ Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do SUAS (Resolução CIT, nº 7, de 10/9/2009), fruto da articulação entre duas secretarias do MDS (SENARC e SNAS) respectivamente responsáveis pela transferência de renda e pela política de assistência social. Esse protocolo explicita a preocupação com a articulação intersectorial, inclusive entre os setores da própria assistência social.

a partir do Programa BH Cidadania¹⁷. Entretanto, mesmo decorridos tantos anos, a gestão intersetorial ainda não se consolidou e o município enfrenta problemas de integração no âmbito das próprias políticas sociais.

Serviços socioassistenciais: quando a oferta não é ampla o bastante para incorporar o público do Bolsa Família

Como explicitado no Protocolo de Gestão Integrada, esforços têm sido feitos para integração dos benefícios e serviços da assistência social, articulando de forma mais clara e intensa o Bolsa Família ao SUAS. A gestão integrada traduz-se, sobretudo, na necessidade de priorizar – no atendimento dos serviços assistenciais – as famílias e pessoas que recebem benefícios, mas também no monitoramento do cumprimento das condicionalidades e na busca ativa para inclusão nos programas de benefícios ou em outras políticas sociais. Trata-se de um instrumento para a normalização de processos e fluxos, de forma a tornar mais previsível e uniforme a execução de ações compartilhadas para um mesmo público.

A integração entre benefícios e serviços, tal como prevista no Protocolo, demanda maior capacidade da rede de serviços para atender às demandas de acompanhamento prioritário das famílias beneficiárias. Essa condição de uma rede de serviços necessária e adequada está longe de ser alcançada, seja no Brasil ou em Belo Horizonte. Existe uma clara percepção entre os gestores de que a quantidade de CRAS, bem como as equipes desses equipamentos, são insuficientes para atender à demanda de acompanhamento familiar de acordo com o Protocolo de Gestão Integrada.

A capacidade de atendimento do CRAS é pequena, tendo em vista o número elevado de famílias que vivem em situação de pobreza e vulnerabilidade social nos territórios de referência. Para ampliar essa capacidade de resposta dos CRAS, seria necessário o aumento da cobertura dos serviços, informatização do atendimento e ampliação do financiamento. Um diagnóstico da Política Municipal de Assistência Social de 2011 previa 75 CRAS em Belo Horizonte até 2015, quantidade de equipamentos necessários para a cobertura de todas as áreas de vulnerabilidade do município. Em 2014 eram 33 CRAS no município, quase todos localizados nos Espaços do Programa BH Cidadania, programa prioritário do governo municipal de enfrentamento da pobreza, de base territorial e focado na gestão intersetorial.

A baixa cobertura dos CRAS em relação à população demandante dos serviços é um fato e um desafio para a efetivação das diretrizes da política de proteção social. A oferta insuficiente dos serviços socioassistenciais é um poderoso obstáculo à integração pretendida no Protocolo de Gestão Integrada.

Segundo informações fornecidas pela Prefeitura de Belo Horizonte, o município possuía, em dezembro de 2014, 196.801 famílias cadastradas no Cadastro Único,

¹⁷ O Programa BH Cidadania surge, em 2002, no âmbito de uma reforma administrativa do governo municipal, como “uma estratégia de gestão intersetorial para as áreas de maior vulnerabilidade social” (MOURÃO, 2011, p. 30). A estratégia pretendia promover a articulação entre as várias políticas sociais, mas tendo como pilares a educação e a saúde, em territórios particularmente vulneráveis. O Programa BH Cidadania, segundo a análise do coordenador geral, “passa a ser a grande aposta da SCOMPS – Secretaria Municipal da Coordenação da Política Social – no planejamento intersetorial das políticas sociais, voltado para os territórios de maior vulnerabilidade no município” (MOURÃO, 2011, p. 30). Em 2002, o BH Cidadania foi implantado em nove áreas piloto e hoje está em 33 áreas, coincidentes com as áreas dos CRAS. A rota de expansão dos equipamentos seguiu a implantação do Programa BH Cidadania e foi viabilizada pelo cofinanciamento do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome e pela definição, pela administração municipal, do CRAS/proteção básica como um dos serviços do BH Cidadania.

sendo que mais de 62 mil famílias encontravam-se na faixa de extrema pobreza (com renda per capita de até R\$ 77,00). Dentre as famílias cadastradas, 64.655 eram beneficiárias do Bolsa Família, sendo 54.149 com renda per capita familiar de até R\$ 77,00 (extrema pobreza) e 10.506 famílias com renda per capita familiar entre R\$ 77,01 e 154,00 (pobres); a imensa maioria das famílias em condição de extrema pobreza.

De mais de 196 mil famílias cadastradas no CadÚnico, tem-se que 60.458 famílias estão nas áreas cobertas pelos 33 CRAS de Belo Horizonte, segundo o Sistema de Informação Unificada (SIU) da Prefeitura de Belo Horizonte, em 2014. Isso significa que apenas 30% do total de famílias cadastradas no Cadastro Único de Programas Sociais reside em áreas cobertas pelos CRAS. A baixa cobertura dos CRAS em relação à população demandante dos serviços é um fato e um desafio para a efetivação das diretrizes da política de proteção social no Brasil e também no âmbito local. A capacidade de atendimento dos CRAS, conforme orientações normativas, é de mil famílias, o que daria uma capacidade de atendimento total de 33 mil famílias no município. Note-se que o número de famílias beneficiárias em extrema pobreza no município ultrapassa a marca de 54 mil famílias, que seriam famílias prioritárias para a política de assistência social em uma perspectiva integrada.

Tal como previsto no Protocolo de Gestão Integrada, o público prioritário dos serviços socioassistenciais são os beneficiários do Bolsa Família que demandam acompanhamento familiar por estarem em situação de descumprimento das condicionalidades. A perspectiva que orienta tal resolução é a de que as famílias em descumprimento apresentam maior vulnerabilidade e o acompanhamento familiar seria imprescindível para evitar ou reverter a suspensão dos benefícios. Sem ampliar a cobertura dos serviços socioassistenciais, para abarcar famílias beneficiárias que se encontram tanto dentro como fora do território de abrangência do CRAS, não é possível viabilizar essa integração entre os dois pilares da assistência: benefícios e serviços. Grande parte das famílias beneficiárias do Bolsa Família não se encontram nas áreas de CRAS e, portanto, estariam fora do radar do SUAS. Ainda que o número de famílias em descumprimento não seja alto (os dados extraídos do SICON¹⁸ em setembro de 2015 apontam para um universo de 64 mil famílias beneficiárias em Belo Horizonte, sendo que apenas 4.254 encontram-se em descumprimento das condicionalidades), esse número ainda é significativo por expressar a baixa cobertura da rede de serviços socioassistenciais, como fica claro na fala da gestora do Bolsa Família no nível central.

¹⁸ O Sistema de Condicionalidades (SICON) foi criado – e é gerenciado pelo MDS – para permitir o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades exigidas pelo Bolsa Família. Através do SICON, são integradas as informações de frequência escolar, vigilância nutricional, calendário de vacinação e acompanhamento de consultas pré-natal, que são repassadas por sistemas específicos desenvolvidos e gerenciados pelos Ministérios da Educação e da Saúde.

Se visualizarmos o mapa georeferenciado, iremos perceber que as famílias não estão concentradas nesses lugares aonde estão localizados os CRAS. Portanto, o número de CRAS deveria ser em torno de 70 para cobrir todas as áreas. Deste modo, estamos com a metade, e nessa perspectiva, há várias áreas descobertas. (Gestora Bolsa Família nível central, informação verbal, FJP, 2013)

É importante analisar como tem se dado a integração do público do Bolsa Família nos serviços socioassistenciais, em especial em relação ao Serviço de Proteção e Atendimen-

to Integral à Família (PAIF)¹⁹, considerado o principal serviço oferecido pelo CRAS. Esse público se encontra, em sua maioria, em áreas onde não há CRAS. A expansão da cobertura dos equipamentos é necessária para viabilizar tal integração. Além disso, os dados do Registro Mensal de Atendimento dos CRAS em 2014 apontam, por exemplo, que o total de famílias em acompanhamento pelo PAIF no mês de dezembro de 2014 é de 4.739 famílias para o conjunto dos 33 CRAS do município. Mais de 7 mil novas famílias (7.786) foram inseridas no PAIF²⁰ em 2014, com uma média de inserção mensal de 19,7 famílias por CRAS. Das 7.786 novas famílias inseridas no PAIF, menos de 2 mil (1.875 famílias ou 24%) são beneficiárias do Bolsa Família. Essa proporção é extremamente variada entre os CRAS, sendo que em alguns a quantidade de famílias beneficiárias inseridas é de seis famílias no ano, enquanto que em outros esse número chega a 136. De toda forma, a proporção do público do Bolsa Família nos serviços, portanto, ainda é bastante reduzida (não chega a um quarto do total de famílias no PAIF), de acordo com os dados oficiais considerados.

Uma das questões que apareceu com frequência no trabalho de campo refere-se à percepção de que a equipe é reduzida em função das necessidades e do volume de ações realizadas, não sendo proporcional à demanda de serviços. Isso dificulta o acompanhamento familiar (uma das atividades principais do CRAS) devido à sobrecarga de trabalho.

De acordo com relatos de entrevistas com gestores locais da assistência²¹, existe um erro estratégico na implantação do programa Bolsa Família no município de Belo Horizonte, pois ele foi alocado a uma gerência específica fora da assistência social. Isso é problemático na medida em que a responsabilidade pelo acompanhamento familiar é do CRAS e o acompanhamento das condicionalidades é de competência do gestor do Bolsa Família. É necessária uma sinergia entre os dois setores, que se encontram, inclusive, em distintas secretarias. O Bolsa Família encontra-se na Secretaria Municipal de Política Social (SMPS)²², e os serviços do SUAS estão no âmbito da Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social (SMAAS). Além disso, o coordenador do CRAS assume, automaticamente, a coordenação do Programa BH Cidadania no âmbito regional, sendo esse programa subordinado à SMPS. Isso demanda uma contínua capacidade de articulação entre órgãos de distintos níveis hierárquicos, o que acrescenta elementos importantes para a consecução de estratégias integradas de ação.

Em Belo Horizonte, a questão do acompanhamento das famílias em descumprimento não está completamente clara, sendo que existem ainda sobreposições no caso de quem elabora o recurso para inserir a família no Sistema de Condicionalidades (SICON). Isso cabe ao gestor do Bolsa Família ou aos técnicos do CRAS? No âmbito do BH Cidadania tem-se o Programa Família Cidadã, voltado para o atendimento integral das famílias em extrema pobreza; e para grande parte dos gestores e operadores da assistência, não está claro os limites entre o Plano de Acompanhamento Familiar do Programa Família Cidadã (PAF) e o PAIF, desenvolvidos nos CRAS. Esse ainda é um ponto de tensão para a proteção social local em termos da integração entre objetivos

¹⁹ O PAIF consiste no trabalho social com famílias, de caráter continuado, com a finalidade de fortalecer a função protetiva das famílias, prevenir a ruptura de seus vínculos, promover seu acesso e usufruto de direitos e contribuir na melhoria de sua qualidade de vida. Prevê o desenvolvimento de potencialidades e aquisições das famílias e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários por meio de ações de caráter preventivo, protetivo e proativo (CNAS, 2009, p. 6).

²⁰ Total de famílias acompanhadas é a soma das famílias que já vêm sendo acompanhadas (compreendendo "acompanhamento" conforme definido acima), mais aquelas que ingressaram no decorrer do mês de referência. Novas famílias inseridas referem-se à quantidade de famílias que iniciaram o acompanhamento pelo PAIF no mês de referência (setembro de 2014). MDS, Registro Mensal de Atendimentos (RMA), 2014.

²¹ Proteção social não contributiva: gestão e articulação territorial dos agentes e da rede de atenção em cinco municípios da RMBH. FAPEMIG/SHA, coordenada por Laura da Veiga/Fundação João Pinheiro, 2013.

²² Essa secretaria (SMPS) substituiu, na segunda reforma administrativa da PBH, em 2004, a antiga Secretaria Municipal de Coordenação das Políticas Sociais (SCOMPS). Nesse novo desenho, as secretarias de educação e saúde, antes subordinadas à SCOMPS, retomam status de secretarias, permanecendo à condição de adjuntas para a política de assistência social.

e metas, metodologias e recursos. Embora reconhecendo a necessidade de integração das informações, os operadores locais dos CRAS não têm convicção de que é atribuição desse equipamento desenvolver as operações exigidas pela gestão dos benefícios, conforme expresso pela seguinte fala:

Vale ressaltar que as atividades dos CRAS são voltadas para o acompanhamento e proteção social das famílias em seu território, elaborando um procedimento de focalização das vulnerabilidades. Atividades em relação ao cadastro de famílias no Programa Bolsa Família e atualização cadastral devem ser especificidades das gerências de transferência de renda, isto porque existe uma grande população em situação de vulnerabilidade social fora da área dos CRAS (Gerência central do Bolsa Família, informação verbal, FJP, 2013).

O registro das famílias em descumprimento na área de abrangência do CRAS deve ser feito pelos técnicos. Essa responsabilidade impõe constrangimentos não desprezíveis aos locais em que não existe internet para acessar ao SICON, o que exige que os técnicos se desloquem até a regional para acioná-lo. Essa atribuição que recai para a assistência gera desconforto para os técnicos dos serviços, uma vez que implica serviço adicional para a equipe reduzida do CRAS. Portanto, um primeiro ponto para alcançar a integração entre benefícios e serviços no âmbito da própria assistência local consiste na expansão da oferta e da capacidade do CRAS de prover o acompanhamento familiar das famílias beneficiárias em seu território de abrangência, o que inclui, inclusive, maior clareza quanto às atribuições de cada setor nessa gestão integrada, garantindo as condições para uma oferta adequada à natureza e tamanho da demanda de cada território.

Quando as lógicas e os sentidos das políticas são distintos

O processo de acompanhamento das condicionalidades em educação é complexo e exige uma articulação não apenas entre o Ministério da Educação e o Ministério do Desenvolvimento Social, mas, também, e principalmente, no âmbito local de gestão, no qual estão cerca de 36 mil profissionais envolvidos no controle de frequência escolar dos alunos beneficiários do Bolsa Família, nas escolas estaduais e municipais de educação em todo o Brasil (FILGUEIRAS, 2015, p. 261). Cerca de 17,5 milhões de crianças e adolescentes entre 6 e 17 anos são monitorados em sua frequência escolar em todos os 5.561 municípios brasileiros (FILGUEIRAS, 2015, pp. 246-247).

A questão da atribuição do acompanhamento das condicionalidades é um ponto ainda sob tensão quando a implementação local é analisada. A experiência de Belo Horizonte mostra divergências quanto ao sentido do acompanhamento dessas condicionalidades: é uma questão educacional, restrita ao universo escolar, ou refere-se a uma condição de vulnerabilidade? Deve ser feita por equipes de educação ou de assistência social? Também ao nível central, há dificuldades na obtenção de um consenso entre os setores envolvidos (gestores da área de assistência social, educação e transferência de renda)

em relação aos objetivos e ao próprio significado do acompanhamento da frequência escolar e tem sido necessário muito trabalho para avançar nessa compreensão e para superar a compartimentalização (FILGUEIRAS, 2015). As equipes locais, inclusive os gestores do nível central/nacional, apresentam resistências para assumir o acompanhamento da frequência escolar do público focalizado do Bolsa Família, dada a natureza universal do serviço de educação. No entanto, o processo de construção intersetorial no acompanhamento das condicionalidades tem avançado ao longo dos anos recentes, o que torna possível o acompanhamento bimestral da frequência de mais de 15 milhões de estudantes no Brasil.

No caso das relações entre o Bolsa Família e a educação no âmbito local, é importante destacar que desde 1997 a Prefeitura de Belo Horizonte desenvolve o Programa de Transferência de Renda Municipal – Bolsa Escola, e desde esse momento já existia um acompanhamento de estudantes infrequentes. Dessa forma, quando o Bolsa Família surgiu, a educação no município já tinha uma considerável experiência nesse campo de ações. Busca-se, desde então, uma integração entre os dois programas, com o acompanhamento conjunto das famílias e pela complementação do benefício das famílias do Bolsa Família que também pertenciam ao Bolsa Escola. Aqui será considerada a questão da integração entre o Bolsa Família e os serviços educacionais municipais. Há toda uma problemática complexa na relação entre o Bolsa Família e as escolas estaduais que não será abordada aqui, mas que remete a mais uma dimensão da intersetorialidade, a que envolve, além de múltiplos setores, também distintos níveis de governo²³.

A educação municipal vem demarcando sua atuação nas famílias com um enfoque específico na trajetória escolar das crianças e jovens envolvidos, mas seu público são todas as crianças e jovens do sistema público e suas famílias, independente se são ou não beneficiárias do Bolsa Família. Em todos os casos dos alunos infrequentes, a família deve ir à escola e dizer o motivo da falta, sendo uma demanda para todos os alunos. A universalização do acompanhamento da infrequência escolar, algo que antes era restrito aos alunos do Bolsa Escola, tem sido a orientação atual da Secretaria Municipal de Educação, que ganha força com o Programa Família Escola. Esse programa tem como eixo central o acompanhamento da infrequência escolar e não focaliza ou prioriza o público do Bolsa Escola ou do Bolsa Família; a questão da frequência não é, em si mesma, a única a ser monitorada. A responsável pela Família Escola no município não se utiliza da expressão de acompanhamento de condicionalidades, própria do Bolsa Família, mantendo o acompanhamento da infrequência, termo que remete diretamente às atribuições específicas da escola. Na visão da coordenação do Bolsa Família, os avanços em relação à universalização do acompanhamento da infrequência escolar vieram acompanhados de perda:

A preocupação da Família Escola não é mais a Bolsa Escola, deste modo, ela está preocupada com a escolarização, ou seja, a proficiência do aluno, não somente a frequência

²³ A coordenação do Bolsa Família municipal necessita que as escolas estaduais encaminhem os dados das crianças matriculadas que pertencem a famílias beneficiárias. Esse fluxo não está dado e nem é realizado de forma sistemática. Os alunos da rede estadual de ensino, beneficiários do Bolsa Família, não estão no radar da gestão municipal do programa, o que torna mais difícil o acompanhamento das condicionalidades. Existe uma dificuldade adicional de um planejamento conjunto entre a Secretaria Estadual de Educação e o Bolsa Família para desenvolver ações conjuntas de acompanhamento das condicionalidades. Essa é uma questão séria e desafiadora, na medida em que a não relação com as superintendências estaduais de educação limita o alcance do programa com os alunos beneficiários em escolas estaduais. “A educação, no âmbito estadual, não parece compreender as especificidades do público do Bolsa Família e não está aberto para o diálogo sobre a situação das condicionalidades com gestores da PBH (Prefeitura de Belo Horizonte)” (Gerência central do Bolsa Família, informação verbal. Pesquisa FJP, 2013)

e, sim, atinente à qualidade do ensino. Portanto, ela muda completamente o foco, não é mais o da vulnerabilidade e nós achamos que houve uma perda. Por exemplo, como a família justifica somente os motivos da infrequência do aluno, a escola não escuta mais a esta família. E, nesse sentido, a escola teria um papel fundamental nisso. Mas eles não querem isso mais, pois destacam que quem tem que acompanhar os problemas é a assistência social. (Gerência do Bolsa Família do nível central, informação verbal, FJP, 2013).

O arranjo que foi realizado pela Prefeitura de Belo Horizonte significou, portanto, que o Bolsa Família, na dimensão do acompanhamento das condicionalidades em educação, foi incorporado à estratégia do Família Escola, que monitora a frequência de todos dos alunos da rede municipal de ensino, de forma indistinta se são ou não beneficiários. Não se tem, por parte da educação, um olhar específico sobre o público do Bolsa Família, o que pode comprometer a estratégia de uma gestão intersetorial. A educação incorpora o Bolsa Família em uma estratégia já existente no campo da educação, negando, com isso, o olhar diferenciado sobre o público, como prevê a perspectiva integral da proteção social.

As orientações e prática de programas de transferência de renda não são absorvidas pela metodologia estabelecidas no âmbito da educação. Exemplo disto são linguagens não compartilhadas, enquanto o bolsa família discute condicionalidades e considerações sobre a auto declaração da família sobre a infrequência, a escola ainda exige rigores e formalidades nas justificativas (Gerência do Bolsa Família do nível central, informação verbal, FJP, 2013).

Outro problema refere-se à identificação, por parte da escola, dos motivos da baixa frequência, seja porque a escola não consegue identificar, com a família, tais motivos da infrequência, seja porque não tem registrado essa informação no Relatório de Apuração da Frequência Escolar. Uma estratégia da gestão do Bolsa Família para minimizar essas dificuldades foi estreitar o relacionamento com as escolas, buscando conscientizá-las da importância desse monitoramento para revelar situações de risco social vividas pelas famílias, o que poderia estimular ações que as ajudem a superar situações de vulnerabilidade e, conseqüentemente, reduzir o índice de infrequência.

Portanto, com relação ao acompanhamento familiar, as dificuldades vão desde localizar as famílias ou encontrar pessoas das famílias em casa nas visitas domiciliares até uma maior clareza quanto às especificidades desse acompanhamento pelas diferentes secretarias e programas: da Secretaria Municipal de Educação, da Secretaria Adjunta de Assistência Social e da Secretaria Municipal de Políticas Sociais por meio do Programa BH Cidadania.

Na perspectiva da gerência do Bolsa Família, a questão da atribuição do acompanhamento das condicionalidades é um ponto ainda sob tensão. O foco aí reside no próprio sentido do acompanhamento dessas condicionalidades: é uma questão pedagógica, restrita ao universo escolar ou remete a uma condição de vulnerabilidade?

As novas orientações de procedimentos do Família Escola, em relação às condicionalidades da educação, comprometem a pactuação realizada no comitê (GT do Bolsa Família) no que se refere às atribuições dos setores que acompanham famílias (CRAS, Bolsa Família, Assistência Social e educação), isto porque desobriga a educação de acompanhar as famílias na percepção conjunta das necessidades da família, cabendo a ela (educação) o papel de perceber neste assunto o aluno e sua infrequência, dando somente orientações dentro dos critérios pedagógicos. Isto, de certa forma, compromete o que já havia sido pactuado, a família em descumprimento de condicionalidades não pode ser avaliada pelos critérios pedagógicos que envolvem a frequência do aluno, mas pelo processo de vulnerabilidade que está inserido nesta infrequência (Gerencia do Bolsa Família no nível central, informação verbal, FJP, 2013).

Os relatos são expressivos das dificuldades de interlocução que existem, no geral, entre as duas políticas, e esses elementos atuam como inibidores de uma ação mais integrada entre os dois campos. Uma expressão desse tipo de dificuldade reside na própria natureza de ambas as políticas. A política de assistência social – menos institucionalizada, com “tecnologias de intervenção” mais brandas, com procedimentos menos “rotinizáveis” e “programáveis” (NOGUEIRA, 1998) – aparece como mais flexível para atender as especificidades das famílias, para responder o caso a caso. Por outro lado, tem-se a rigidez e alta padronização das políticas de educação (e também saúde), o que implica que grande parte da demanda que poderia ser equacionada no âmbito das políticas setoriais acaba recaindo sobre a assistência:

É preciso um entendimento de que algumas questões a Assistência Social não consegue resolver sozinha e, na minha opinião, a saúde e a educação têm muito claro o seu papel, mas o que foge da alçada deles eles destacam que não é de sua competência. Se uma família não se encaixa, é preciso encaminhá-la para a assistência. E, como o serviço da assistência social é relativamente novo, acaba sendo mais flexível quanto às demandas dos outros setores. E vale destacar que a saúde e educação têm posturas mais rígidas, deste modo, não cabe o “caso a caso” e, se a família não quer consultar no centro de saúde, não vale a pena ter um trabalho de sensibilizá-la conforme visão da saúde. Já a assistência social é bastante pressionada, pois não nos cabe simplesmente desistir do caso, enquanto a Saúde e a educação podem simplesmente dizer: “a matrícula estava lá, não fizeram porque não quiseram”, ou “foram marcadas uma série de consultas e a família não foi, nós fizemos a nossa parte” (coordenadora CRAS 1, informação verbal, FJP, 2013).

O que se percebe pelos relatos dos gestores é uma dificuldade em gerar uma visão e uma ação convergente entre os setores e equipes locais, como é o caso da educação, relatada por uma coordenadora de CRAS:

Elas demandam atendimento às famílias, encaminham as crianças que estão dando trabalho e até mesmo os pais, alegando que não é competência da escola. E então o CRAS tem que ficar chamando a escola para sentar e discutir sobre os casos; muitas vezes eles passam os casos por telefone e querem que a gente anote e resolva. Mas, entendemos que é preciso um exercício, como, por exemplo, visitas domiciliares, relatórios; e não adianta nós recebermos o encaminhamento, sendo que em alguns casos o CRAS não consegue solucionar sozinho (coordenadora CRAS 2, informação verbal, FJP, 2013).

Esse é o ponto no qual a intersetorialidade trava: quando esbarra nos limites de saberes, olhares, práticas e rotinas que parecem incomensuráveis. A educação, pelo cotidiano de suas ações e sua cobertura, é um “para raio”. Pelo contato direto e cotidiano que a escola tem com os alunos, manifestam-se ali sinais de abusos, negligências, violências e tem-se, de imediato, a dificuldade da escola para lidar e resolver tais problemas: *“lidamos com problemas de alunos dentro da escola que são urgentes, contudo o processo de resolução do caso é muito moroso, nos deixa bastante angustiados e impotentes diante de problemas tão graves”* (Diretora de escola durante grupo focal com técnicos, informação verbal).

Têm-se, também, relatos dos técnicos que mostram a dificuldade da escola em saber o que fazer ou como lidar com problemas de adolescentes com mau comportamento, indisciplinados. Várias falas demonstram a dificuldade dos distintos setores, no caso aqui a educação, em olhar para além de seu campo disciplinar e de suas práticas institucionais e conseguir, de fato, abranger a criança e o adolescente “problemático” em toda a sua complexidade, compartilhando com os outros setores os objetivos da proteção social.

Uma questão central aqui consiste em tornar a oferta dos serviços de educação mais permeável às características, especificidades e necessidades da população, levando em conta a heterogeneidade das famílias e suas condições, ultrapassando a visão de que cabe às famílias adaptarem-se aos serviços (e não o contrário) (ZIBECCHI, s/d). Essa seria a perspectiva de equidade nos serviços sociais universais, base dos paradigmas da inversão social e da proteção social integral.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A integração entre políticas e, mais concretamente, a efetivação da intersetorialidade como estratégia de gestão ainda é um desafio para o conjunto das políticas públicas. Tais condições, ainda que com avanços significativos produzidos ao longo dos anos, principalmente a partir da estratégia do BH Cidadania, ainda não estão consolidadas na gestão da proteção social no município.

A articulação entre as políticas de saúde, educação e assistência social, mesmo que em torno de um único programa de transferência de renda, é bastante complexa. Tampouco não é simples a articulação dentro da própria política de assistência social entre os serviços do CRAS e o público do Bolsa Família, como ficou claro na seção anterior. Também a articulação entre políticas de corte universal e focalizadas não ocorre sem tensões, que emergem de concepções distintas sobre o objeto da intervenção e sobre os meios e metodologias de ação. O exame, ainda que breve, das tensões em torno do acompanhamento familiar das famílias em descumprimento permitiu identificar empiricamente a magnitude dos desafios colocados quando se trata de articular e/ou integrar políticas públicas.

Para além da integração entre benefícios e serviços da assistência social, ou da articulação da transferência de renda com educação, os desafios de um modelo integral de proteção social envolvem um conjunto mais diverso de políticas e um escopo mais amplo de articulação, envolvendo políticas de trabalho e a esfera de cuidados. A introdução dessa esfera (que envolve políticas para idosos e crianças, sobretudo) como componente específico da proteção integral, tem efeitos diretos na possibilidade e qualidade da inserção das mulheres no mercado de trabalho. Essa perspectiva tem ressonância no paradigma da inversão, que enfatiza a articulação entre vida familiar, trabalho e educação ao longo de todo o ciclo de vida, promovendo melhores condições de acesso das mulheres ao mercado de trabalho, também pela expansão/universalização dos serviços sociais. Considerando o Bolsa Família no campo mais abrangente da proteção social, pode-se dizer que ele compõe a arquitetura da proteção social integral com foco em direitos, mas está longe de ser suficiente para produzir alterações significativas nas estruturas da desigualdade, principalmente as de gênero²⁴. A transferência de renda, por si só, não cria autonomia ou empoderamento e nem é suficiente para garantir proteção aliada com promoção social. Sua articulação com a esfera dos serviços socioassistenciais e com os demais serviços sociais são condições fundamentais para garantir solidez e consistência à estratégia de proteção.

O Bolsa Família ocupa um papel central para além da transferência de renda, que é o de focalizar o público mais vulnerável e viabilizar o acesso aos serviços, “colocando no radar” das demais políticas públicas as famílias pobres ou extremamente pobres. Para que a transferência de renda possa se consolidar como peça estratégica de um enfoque integral de proteção, é necessária a adequação da oferta dos serviços sociais (educação, saúde, assistência) em termos de cobertura e qualidade; como também é preciso que essa oferta se dê de forma articulada às políticas de trabalho e renda, favorecendo a combinação de estratégias redistributivas compensatórias (como as transferências de renda), e políticas redistributivas estruturais, que alterem de forma profunda a distribuição de bens e riqueza, igualando, de fato, oportunidades.

A possibilidade da integração supõe, obviamente, o bom funcionamento dos diversos setores e políticas de corte universal, comprometidas com a perspectiva da equidade, o que significa disposição para flexibilizar a oferta de serviços para adequá-la às necessidades ou especificidades da demanda, na perspectiva de garantir direitos sociais. A própria natureza da política de assistência supõe um funcionamento adequado das outras políticas, sendo que os objetivos de proteção e promoção não se alcançam sem que as pessoas tenham saúde e educação, moradia e trabalho, condições mínimas em termos de capacidades humanas. Portanto, a assistência não pode prescindir de que as outras políticas funcionem, com cobertura suficiente e com qualidade. Se não existe rede ou se ela não é porosa às necessidades das famílias, a proteção fica comprometida. Mas como visto, os caminhos para tal integração esbarram na ainda insuficiente cobertura dos serviços e sua baixa capacidade para atender de forma prioritária ao público do Bolsa Família.

²⁴ Os programas de transferência de renda, como o Bolsa Família, têm a família como base da intervenção e colocam grandes responsabilidades e expectativas nas mulheres, reforçadas em seu papel de mãe e cuidadora do lar. Tem-se a suposição de que as mulheres seriam mais responsáveis e capazes de oferecer o cuidado na esfera da reprodução e isso se traduz pela preferência pelas mulheres como titulares dos benefícios. As exigências das condicionalidades implicam uma sobrecarga de trabalho para as mulheres e essa redução da família à mulher constitui um ponto nevrálgico de programas que têm as mulheres como receptoras dos benefícios (ARRIAGADA; MATHIVET, 2007; VILLATORO, 2007; ZIBECCHI, s/d). Os programas, ao considerarem as mulheres as beneficiárias e responsáveis diretas pelas condicionalidades ou contrapartidas, podem reforçar, dentre as beneficiárias, a cultura da maternagem, sendo o cuidado com os filhos e com a casa uma tarefa precípua e quase exclusiva das mulheres (SUAREZ; LIBARDONI, 2007). Entretanto, não se pode negar os efeitos de tais transferências para a promoção da autonomia das mulheres beneficiárias, como apontado na publicação “Vozes do Bolsa Família”, de Walquíria Leão Rego e Alessandro Pinzani, Editora Unesp, 2013.

A integração entre políticas distintas, mesmo que em relação a um único programa de transferência de renda, é uma construção que exige convicção e paciência, mudança de paradigmas e novos processos e mecanismos de gestão compartilhada. Os custos de coordenação não são insignificantes e as distintas trajetórias e configuração das políticas setoriais contribuem para dificultar tal processo. Nem todos os setores precisam uns dos outros da mesma forma ou na mesma intensidade. Quando se trata de políticas mais consolidadas, com sólidas estruturas institucionais, orçamentárias e de pessoal, com redes capilarizadas de equipamentos, como são os casos da saúde e da educação, a interdependência pode ser mais reduzida, pois tais áreas detêm maior controle sobre seus recursos, processos e rotinas. Já a área de assistência social, mais recente em sua conformação sistêmica, está menos institucionalizada, trabalha com “tecnologias mais brandas de intervenção” que são menos “rotinizáveis”, tem menos controle sobre os recursos necessários para implantar, de forma consistente, sua rede de serviços e dotá-la dos profissionais necessários (VEIGA; BRONZO, 2014). As evidências, a partir da análise da implementação local da proteção social, apontam tanto para a fragilidade da rede de CRAS para atender a demanda de proteção quanto para as resistências das demais políticas para ajustarem suas intervenções e partilharem ações de natureza intersetorial, mesmo no caso de uma metrópole que vem insistindo na implementação de uma gestão integral desde o ano de 2004, com a criação do Programa BH Cidadania.

O objetivo do estudo de caso aqui apresentado foi o de lançar luz sobre alguns dos desafios da gestão municipal para a consolidação de uma estratégia integrada, na perspectiva da intersetorialidade, tendo a assistência social (e mais especificamente o Bolsa Família) como foco de análise. Evidentemente não se podem extrapolar os achados das investigações em Belo Horizonte para o conjunto de municípios brasileiros. A natureza dos estudos que embasaram tais considerações não permite generalizações.

A questão da integração ou articulação das políticas de proteção social, apesar de central para enfrentar as condições de pobreza e desigualdade, pode ser insuficiente para enfrentar os limites muito fortes da política econômica e que dizem respeito a salários, emprego e distribuição de renda, dinâmicas do mercado de trabalho, de desenvolvimento urbano e rural, o que remete a outros conjuntos de políticas do Estado e também às dinâmicas do mercado, inclusive internacional. As implicações das políticas econômicas, de desenvolvimento, urbanas e de infraestrutura estão diretamente relacionadas com as situações de pobreza e exclusão e funcionam como barreiras para superação ou, em caso de ausência ou má qualidade dos serviços, como elementos potencializadores e perpetuadores dessas mesmas condições de vulnerabilidade e destituição.

A perspectiva da inversão social, base da presente reflexão, afirma a centralidade do desenvolvimento social para o desenvolvimento econômico, na perspectiva do crescimento endógeno gerado pela política social. A universalização dos serviços (dentre eles os de cuidado) emerge como estratégia para a geração de postos formais de trabalho nos serviços públicos sociais, com densa articulação com as políticas de emprego e renda e educação. Trata-se de um desafio e tanto. No Brasil, ainda que tenha havido todo o esforço na última década na construção de uma rede densa de proteção social para os pobres e miseráveis – com um programa massivo de transferência de renda e com uma rede de equipamentos para a provisão de serviços socioassistenciais –, tem-se um abismo quanto ao acesso a serviços sociais universais de qualidade (educação e saúde), condições de acesso à moradia e vulnerabilidade social dos territórios, revelando as fissuras do tecido social marcado pela alta desigualdade no país. Não se pode esperar que tais condições estejam satisfeitas para que o enfoque da proteção integral possa emergir como possibilidade de organização da provisão da proteção social. Mas não se pode esquecer que todo esforço de integração pode ser inócuo na ausência de tais condições de base.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRIAGADA, I.; MATHIVET, C. Los programas de alívio a la pobreza Puente y Oportunidades. Una mirada desde los actores, **Serie Políticas Sociales**, n. 134. Chile: CEPAL, 2007.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social PNAS/ 2004. Norma Operacional Básica NOB SUAS**. Brasília, DF: MDS, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2009.

BRONZO, Carla; REPETTO, Fabian (Eds.). **Coordinación de políticas sociales: desafíos para la gestión pública**. Madri: Ed. Programa EUROsocial, 2015. (Colección Estudios n° 18 Serie Análisis).

BRUGUÉ, Quim. **Una administración que habla es una administración que piensa: de la gestión pública a la administración deliberativa**. Barcelona: Gobierno de Aragon. Dirección General de Participación Ciudadana, 2010.

CECCHINI, S.; MARTÍNEZ, R. **Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos**. Santiago de Chile: CEPAL, 2011.

CECCHINI, Simone et al. (Eds.). Instrumentos de protección social. Caminos latino-americanos hacia la universalización. Santiago do Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), julio de 2015.

CUNILL-GRAU, Nuria. La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social. CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD, 10, Santiago de Chile, 2005.

CUNILL-GRAU, Nuria. La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: un acercamiento analítico-conceptual, **Gestión y política pública**, v. 23, n. 1, 2014.

CUNILL-GRAU, Nuria; REPETTO, Fabián; BRONZO, Carla. Coordinación intersectorial pro integralidade de las instituciones de protección social. In: CECCHINI, Simone et al. (Eds.). **Instrumentos de protección social. Caminos latino-americanos hacia la universalización**. Santiago do Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), julio de 2015.

FILGUEIRAS, Cristina Almeida Cunha. Alianza intersectorial en la política social: estudio de caso sobre el control de la asistencia escolar en el Programa Bolsa Familia. In: BRONZO, Carla; REPETTO, Fabian (Eds.). **Coordinación de políticas sociales: desafíos para la gestión pública**. Madri: Ed. Programa EUROsocial, 2015. (Colección Estudios n° 18 Serie Análisis).

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). **Pesquisa Proteção social não contributiva**: gestão e articulação territorial dos agentes e da rede de atenção em cinco municípios da RMBH. FAPEMIG/SHA, coordenada por Laura da Veiga. 2013.

_____. Proteção social, autonomia e território: termos de uma equação necessária para ampliar efetividade da ação governamental junto às famílias em condição de pobreza extrema. In. BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Edital CNPq-MDS 2013**, coordenada por Carla Bronzo, 2015.

IBGE. Censo Demográfico, 2010.

KEAST, Robyn; BROWN, Kerry; MANDEL, Myrna P. Encontrando a combinação certa: decifrando significados e estratégias de integração. *Revista do Serviço Público Brasília* 63 (3): 313-341 jul/set 2012.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. Políticas Sociais: focalização ou universalização?, **Revista de Economia Política**, v. 26, n. 4, parte 104, p. 564-574, outubro-dezembro/2006.

_____. ¿Del estado de bienestar keynesiano al estado de bienestar schumpeteriano? una agenda socialdemócrata para el siglo XXI. Texto para Discussão No 94. Center for Studies on Inequality and Development CEDE/UFF. Abril 2014.

MOURÃO, Marcelo Alves; PASSOS, Alexia D. B.; FARIA, Carlos Aurélio P. O. **Programa BH Cidadania**: teoria e prática da intersetorialidade. Belo Horizonte: Unika, 2011.

NOGUEIRA, Roberto Martinez. **Los proyectos sociales**: de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico. Chile: CEPAL, 1998. (Serie Políticas Sociales, n 24).

NOGUEIRA, Roberto Martinez. **Integración de servicios sociales. Conceptualización, tipología e instrumentos**. Documento preparado para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2007.

RACZYNSKI, Dagmar. La crisis de los viejos modelos de protección social en América Latina: nuevas alternativas para enfrentar la pobreza. In: TOKMAN, V. E. E O'DONELL, G. (Orgs.). **Pobreza y desigualdad en América Latina**: temas y nuevos desafíos. Buenos Aires: Ed. Paidós, 1999.

REPETTO, F. Protección social en América Latina: la búsqueda de una integralidad con enfoque de derechos, **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, n. 47. Caracas. 2010.

SUARÉZ, M. E LIBARDONI, M. O impacto do Programa Bolsa Família: mudanças e continuidades na condição social das mulheres. In: VAITSMAN, J.; PAES-SOUSA, R. (Org.). **Avaliação de Políticas e Programas do MDS – Resultados**, v. 2. Brasília, DF: MDS, 2007.

VEIGA, Laura; BRONZO, Carla. Estratégias intersetoriais de gestão municipal de serviços de proteção social: a experiência de Belo Horizonte. **Revista Administração Pública**, v. 48, n. 3, Rio de Janeiro, maio/jun. 2014.

VILLATORO, Pablo. Las Transferencias Condicionadas en América Latina: Luces y Sombras. In: FORO LATINOAMERICANO DE POLÍTICAS SOCIALES: abordajes y desafíos. Belo Horizonte, 8-10 agosto 2007.

ZIBECCHI, Carla. **Programas de transferência de ingresos. Mas condicionalidades e menos derechos para las madres pobres? Un analisis em base a tres experiências de América Latina.** (http://portal.uasb.edu.ec/padh_contenido.php?pagpath=1&swpath=infb&cd_centro=5&ug=ig&cd=1590)

INTERSETORIALIDADE NO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: SEMELHANÇAS E HETEROGENEIDADES À LUZ DAS ATUAÇÕES DOS BUROCRATAS DE MÉDIO ESCALÃO FEDERAIS E MUNICIPAIS

Lucas Ambrózio¹
Fábio Pereira de Andrade²

INTRODUÇÃO

Duas críticas sistematicamente têm acompanhado os PTCs (programas de transferência de renda condicionada): o isolamento dos programas em relação aos sistemas ou mecanismos da proteção social em geral, e os baixos graus de integração entre as políticas e ações, impedindo ganhos de sinergia no enfrentamento da pobreza. É sabido que uma oferta adequada e suficiente, aliada à firme articulação dos vários programas sociais básicos, como saúde e educação, entre si e com os PTCs, constituem condição do êxito desses últimos. (DRAIBE, 2009, p. 125).

Por serem os problemas sociais emaranhados transversais e de enraizamento complexo, a “capacidade institucional e a efetividade das intervenções públicas dependem de algumas qualidades das políticas públicas, entre elas a intersectorialidade ou a complementaridade das várias ações encetadas”. (DRAIBE, 2009, p. 125). Este estudo é orientado pela ideia de que a articulação de políticas sociais e a coordenação entre as burocracias governamentais são fatores-chave para que os programas de transferência condicionada de renda sejam exitosos.

Apesar da intersectorialidade se dar fortemente na implementação dos programas e ações governamentais, acreditamos que a concentração dos trabalhos científicos que abordam a temática da intersectorialidade a partir de estudos de caso das unidades implementadoras e das *street-level bureaucracy* (“burocracias de nível de rua” ou “burocracias implementadoras”) trouxeram marcantes consequências. Se, por um lado, estes estudos geraram um amadurecimento da temática da intersectorialidade e de suas metodologias de análise, por outro, a falta de trabalhos que analisassem as burocracias governamentais federais e seus aspectos mais diretamente envolvidos com a concepção e definição de diretrizes e de desenho dos programas sociais trouxe uma lacuna para a literatura em construção, já que esta não dá conta de entender as relações de coordenação governamental que acontecem já na formulação e concepção dos programas e pode ou não se estender aos governos subnacionais.

No caso específico do Programa Bolsa Família (PBF), acreditamos que o caráter unificado do programa seja uma de suas principais marcas, uma vez que no Brasil existiam experiências de programas de transferência de renda em governos locais, mesmo antes das pri-

¹ Mestre em ciência política pela UFSCar e doutorando em administração pública e governo pela EAESP/FGV.

² Mestre em ciências econômicas pela Unesp e doutor em administração pública e governo pela EAESP/FGV.

meiras experiências em nível federal, como os programas Bolsa Escola, Auxílio-Gás, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação. Essa característica vem acompanhada de um forte poder de coordenação federal e gestão descentralizada (BICHIR, 2011), em que o governo federal formula as estratégias e as normas, e os entes subnacionais, em especial os municípios, fazem a operacionalização do programa, como o cadastramento das famílias, a atualização dos cadastros e a orientação às famílias sobre as condicionalidades e o acesso a outros direitos sociais.

Desse modo, o objetivo deste estudo foi explorar semelhanças e diferenças entre as atividades de construção da intersetorialidade nos governos federal e municipal. A partir da análise da construção federal da intersetorialidade tentaremos mostrar quais pontos também estiveram mais presentes nos governos locais e quais pontos menos, além de tentar explorar de maneira preliminar peculiaridades das experiências. O foco da análise será a atuação da burocracia de médio escalão, que é o *locus* organizacional que concentra boa parte das atividades de coordenação do programa, e responsável pelos diálogos com outras áreas do governo, órgãos de outros governos e de organizações da sociedade civil, além de dirigir as equipes de implementação. Por meio de breve caracterização da coordenação intersetorial desenvolvida no interior do governo federal e nos governos locais pelos seus burocratas de médio escalão (gestores), faremos uma pesquisa exploratória com algumas proposições explicativas para apontar heterogeneidades entre os dois conjuntos de ações e elencar elementos e mecanismos que necessitem de maior esforço de pesquisa empírica.

Para analisar as construções de intersetorialidade federal e municipal a partir da burocracia, este estudo contou com pesquisa documental, organizacional e entrevistas qualitativas semiestruturadas com os gestores do programa³. A hipótese a ser testada é de que os altos níveis de intersetorialidade construídos na esfera federal ainda não foram capazes de se disseminar ou mesmo de engendrar atividades de coordenação fortes e razoavelmente homogêneas entre os governos locais. A partir do teste da hipótese será possível qualificar um pouco mais essa heterogeneidade entre as atividades de coordenação, abrindo elementos para pesquisas futuras.

INTERSETORIALIDADE NO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: UMA CONSTRUÇÃO INTERFEDERATIVA E INTEORGANIZACIONAL

Dentro do governo federal é exercida uma atividade de coordenação que será fundamental para as relações intersetoriais experimentadas pelo programa nos governos locais. Pelas características da burocracia estatal vinculada ao PBF, em especial a burocracia da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), acreditamos que partem deste órgão importantes constructos de coordenação e que, como veremos neste estudo de caso, são características bastante peculiares e que fazem que a atividade de coordenação aqui estudada

³ Ao total foram realizadas nove entrevistas com burocratas federais e uma com burocrata local.

conte com diversos mecanismos institucionais e de delegação de poder para fortalecer o vínculo de intersetorialidade estruturado a partir do governo federal.

A intersetorialidade pode ser entendida como uma atividade que pretende extrapolar os efeitos de cada uma das políticas setoriais, para que ganhos de sinergias e potência sejam perseguidos.

[A intersetorialidade] corresponde a uma estratégia deliberada de intervenção que, para além dos efeitos setoriais de cada política participante, pretende também a apropriação dos benefícios gerados pela oportunidade e sinergia das ações conjugadas. Em outras palavras, a intersetorialidade incorpora e sintetiza as virtudes atribuídas à coordenação e especialmente à complementaridade. (DRAIBE, 2009, p. 126).

Para atingir este objetivo é necessária priorização política dessa ação governamental de modo a construir as capacidades estatais apropriadas ao seu desenvolvimento. E “prioridades relevantes perpassam as estruturas convencionais de governo e exigem orçamentação e implementação de mecanismos que não estão vinculados a essas estruturas”. (PETERS, 1998, p. 6)⁴. Esse processo requer vontade política, em que o poder do chefe do Executivo e de sua liderança devem ser exercidos, além de conceder papel de destaque às burocracias, envolvendo a rede de burocratas e difusores de conhecimento dentro do escopo de gestão do programa.

A construção das capacidades políticas deve ser conjunta à formação de capacidades técnico-administrativas, o que depende fundamentalmente da força política dos agentes envolvidos na formulação de uma estratégia de proteção social (BID, 2002). Como veremos, construir capacidades estatais, em matéria de intersetorialidade, é uma ação que requer não só capacidade de articulação entre setores de um governo, mas entre setores de governos distintos (cooperação federativa) e entre órgãos e burocratas de um governo e gestores/líderes de organizações de dentro e fora do governo (cooperação interorganizacional). Essa abordagem ampliada de intersetorialidade será chave para entender os desafios e ações tomadas pelos gestores locais do PBF, adaptando a implementação da política à realidade sócio-organizacional de cada território. Assim a variedade de articulações experimentadas em âmbito local será tão diversa quanto for a capacidade de engajamento do gestor e a configuração de organizações da sociedade civil em cada local.

Como salienta Draibe (2009), a atividade de coordenação federativa é um dos principais desafios para o fortalecimento da intersetorialidade no programa brasileiro de transferência condicionada de renda. Para ela, os esforços não são homogêneos entre os governos federal, estadual e municipal. Há estados e municípios onde a coordenação entre os setores se dá de maneira bastante frágil ou nula. Segundo Bichir (2011), o governo federal tem nos últimos anos concentrado esforços para exercer seu poder de coordenação central e aumentar seu papel de indutor de estados e municípios para a cooperação.

⁴ Versão original: “the relevant priorities cut across conventional structures of government and require budgeting and implementation mechanisms that are not tied to those structures.” (PETERS, 1998, p. 6).

A DIMENSÃO FORMAL DA COORDENAÇÃO FEDERATIVA PARA A INTERSETORIALIDADE: REQUISITOS MÍNIMOS E MODELO DO ÍNDICE DE GESTÃO DESCENTRALIZADA (IGD)

O governo federal levou algum tempo para utilizar o seu papel indutor e estabelecido de diretrizes aos estados e municípios no que diz respeito à busca da intersectorialidade. No Decreto nº 5.209/2004, que regulamenta a Lei nº 10.836/2004, fica claro que a intersectorialidade, para a normatização nacional, não vinha com atribuições materializadas. Era apenas princípio e uma missão a ser perseguida por cooperação mútua entre os entes.

A estratégia adotada pelo governo federal foi a de diluir a responsabilidade da intersectorialidade entre todos os entes federativos, como forma de potencializar os esforços, escolha que favorece uma opção de cooperação voluntária dos municípios, já que não impõe muitas barreiras de ordem institucional e burocrática, como a exigência de grandes órgãos ou burocracias para gerir o programa. É claro que as capacidades governamentais de cada um dos entes influenciam o nível de intersectorialidade desenvolvida, mas não são profundos obstáculos a sua adesão ao programa.

A mencionada estratégia inicial de não delimitar a ação dos governos estaduais e municipais também pode ser explicada pela ausência da exploração da intersectorialidade como um modelo de gestão de políticas públicas, dada sua emergência, seja como temática de pesquisa acadêmica, seja como ferramental técnico das administrações públicas. A temática está fortemente vinculada à necessidade de priorização política (CUNILL GRAU, 2005) por parte dos agentes públicos, já que o sucesso da intersectorialidade está relacionado à delegação de algum grau de discricionariedade às burocracias. Estamos falando, pois, de temáticas de políticas sociais como assistência social, saúde e educação, que são fortemente dependentes dos servidores e agentes que prestam os serviços aos cidadãos. (CHIARA; DI VIRGILIO, 2009).

No entanto, a estratégia inicial, pouco a pouco, foi dando espaço a uma maior atuação do governo federal como indutor e definidor de parâmetros e estruturas mínimas (BICHER, 2011) para a gestão intersectorial nos estados e municípios. Essa afirmação é passível de comprovação pelas sucessivas normas operacionais emitidas pelo MDS e, por exemplo, pela mudança de parte do texto do Decreto nº 5.209/2004, dada pelo Decreto nº 7.852/2012, em que a expressão “*construir coordenação*” foi substituída por “*designar área responsável pela*”.

Assim, superados os desafios de adesão inicial dos estados e municípios, o governo federal passou a identificar na necessidade de maior coordenação federativa um grande desafio a ser perseguido. Essa observação vai ao encontro de uma das entrevistas concedidas, realizada em maio de 2012, em que o entrevistado afirma que a preocupação com maior coordenação federativa e engajamento dos estados e municípios tem sido obsessão crescente do governo federal e que diversos mecanismos de incentivos, para

além das exigências formais, têm sido utilizados. Desse modo, o governo federal passou a normatizar e induzir ações dos entes.

As primeiras normatizações e exigências feitas pelo governo federal aos estados e municípios sinalizavam para a necessidade de constituição de órgãos colegiados como forma de estabelecer ações intersetoriais, principalmente em nível estadual. Essa estratégia de iniciar diálogos intersetoriais por meio de órgãos colegiados foi explorada no Bolsa Família em nível federal, mas apresentou sérias limitações no que diz respeito à eficácia material desse tipo de arranjo e rapidamente foi substituída por processos incrementais de construção de intersectorialidade através das articulações entre burocratas de médio escalão. (AMBRÓZIO, 2013). Embora os colegiados possam servir de meio de diálogo para membros das equipes, quem implementará ações intersetoriais não serão os colegiados, e sim as equipes de burocratas.

Além de percebermos a aposta do governo federal em promover intersectorialidade através de órgãos colegiados, é possível entender, a partir das análises das normativas, que pouco a pouco o governo federal foi utilizando seu papel de indução e de definição de requisitos mínimos como os de assistência social, saúde e educação. As ações postas aos entes transformaram-se desde a perspectiva de princípio (definição mais abstrata) para uma postura mais impositiva e com exigência de requisitos mínimos. Instruções operacionais emitidas pelo MDS em 2005 já colocaram aos gestores municipais do programa a tarefa de coordenação entre os outros setores e o colegiado municipal do programa.

Além do colegiado municipal, o agente normatizador federal entendeu que os estados também deveriam possuir instâncias colegiadas para a promoção e amplo debate das questões intersetoriais do programa, conforme está presente na Portaria GM/MDS nº 76/2008. Essa análise da legislação também vai ao encontro de entrevista realizada, na qual se afirma que a incorporação efetiva dos estados no programa sempre foi um desafio, uma vez que a articulação prioritária inicial dar-se-ia, sobretudo, com os municípios, sendo que os estados ficaram a princípio com poucas funções definidas. Essa característica de priorização estratégica inicial dos municípios, em detrimento dos estados, se tornou uma das marcas do PBF. (FENWICK, 2009).

Como forma de criar um mecanismo de incentivo para que estados e municípios cooperem e criem meios efetivos para a prestação de serviços e intervenções intersectoriais, foi criado o Índice de Gestão Descentralizada (IGD), composto pelas seguintes variáveis: cobertura e atualização do cadastro dos beneficiários, acompanhamento das condicionalidades de saúde e educação, adesão do ente federativo ao Sistema Único de Assistência Social, prestação de contas dos recursos financeiros repassados pelo governo federal e sua submissão ao controle social e a processos de *accountability*⁵. Desse modo, o valor do índice para cada município ou estado irá definir o valor orçamentário que o governo central irá transferir como instrumento de contrapartida ao

⁵ Recentemente o IGD teve sua composição alterada, passando a incorporar requisitos de maior coordenação intersectorial entre os entes federativos, conforme afirma a Portaria nº 81, de 25 de agosto de 2015.

município por sua atuação no PBF, fazendo a União exercer o papel de coordenação e indução dos entes subnacionais.

O IGD pode ser entendido como uma norma que cria incentivos para que os estados e municípios assumam responsabilidade de promover políticas. Segundo Gomes (2009), esse tipo de norma visa a complementar normas que definem as competências dos entes federativos sobre a política social em questão. Há, pois, a compreensão de que normas de distribuição de competências não são suficientes para garantir o efetivo cumprimento das responsabilidades (GOMES, 2009), seja por falta de priorização e entendimento da norma e da política pública por parte dos governos subnacionais, seja por limitações de ordem orçamentária, que inviabilizam sua atuação. Uma das primeiras experiências fortes dessa função do governo federal em criar mecanismos de incentivo e indução foram os mecanismos de condicionamento de repasses para a área de saúde, desenvolvidos no âmbito do SUS (BICHIR, 2011, p. 11).

Discorrido sobre o processo de coordenação federativa desenvolvido pelo governo federal para induzir, de maneira formal, a construção de articulações intersetoriais nos municípios, faremos uma breve caracterização das atividades de coordenação intersetorial exercidas pelo governo federal. Posteriormente, caracterizaremos algumas articulações exercidas em nível municipal para que possamos levantar pontos de maior ou menor heterogeneidade entre as construções do governo federal e dos governos municipais, tentando cotejá-los a partir dessa estratégia formal e monetária de indução. Enfocaremos as atividades de coordenação intersetorial exercidas pelos burocratas de médio escalão federais e locais, mostrando, de maneira exploratória, a forma como as ações e condicionantes locais do programa se aproximam ou se distanciam do contexto organizacional do governo federal.

A CONSTRUÇÃO FEDERAL DA INTERSETORIALIDADE⁶

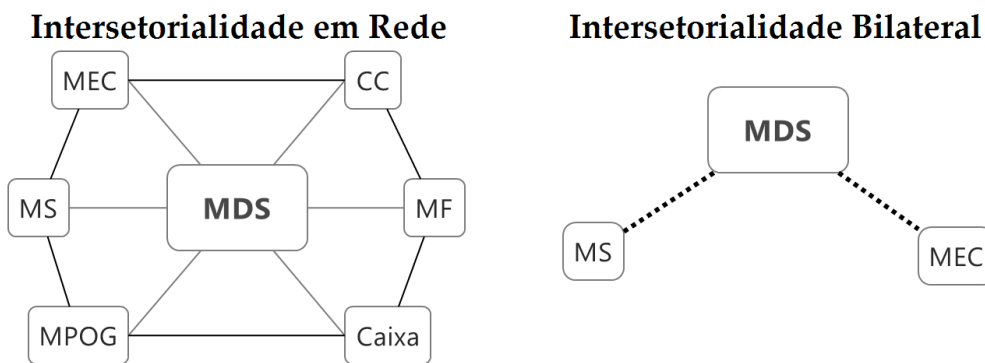
O MDS, que entre outras atribuições é o responsável pelo PBF, tem desenvolvido importante tarefa de coordenação com diversos setores, principalmente com outros órgãos do Executivo federal, não só para a execução do PBF, mas para a coordenação e fomento às ações complementares à transferência de renda. Assim, esse órgão possuiu desafio muito maior no campo da coordenação intragovernamental que boa parte dos ministérios tradicionais. Suas atividades acabam sempre incidindo em atuações conjuntas, intersetoriais, com a finalidade de incrementar a potência das políticas públicas, fundamental para o engajamento no esforço de superação da pobreza.

Para além da execução de programas complementares ao PBF, a intersectorialidade relacionada à gestão das condicionalidades (intersectorialidade direta ao PBF) mantém fundamentalmente uma relação do tipo bilateral, já que os relacionamentos partem do MDS para o Ministério da Educação (MEC) e o Ministério da Saúde (MS). O MDS é, portanto, o grande agente de coordenação horizontal. Relações intersectoriais do

⁶ Este capítulo derivou da pesquisa de Ambrósio (2013), realizada de 2011 a 2013.

tipo bilaterais trazem consigo uma diminuição das barreiras iniciais de coordenação intersetorial, já que a baixa adesão de um órgão, não afetará o grau de relacionamento estabelecido entre outros órgãos, diferentemente do que seria uma relação intersetorial em rede, onde fluxos estão relacionados entre si, como é possível visualizar no esquema a seguir:

FIGURA 1 – INTERSETORIALIDADE EM REDE E INTERSETORIALIDADE BILATERAL



Fonte: Ambrózio (2013).
MDS: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; MEC: Ministério da Educação; CC: Casa Civil; MF: Ministério da Fazenda; Caixa; MPOG: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; MS: Ministério da Saúde.

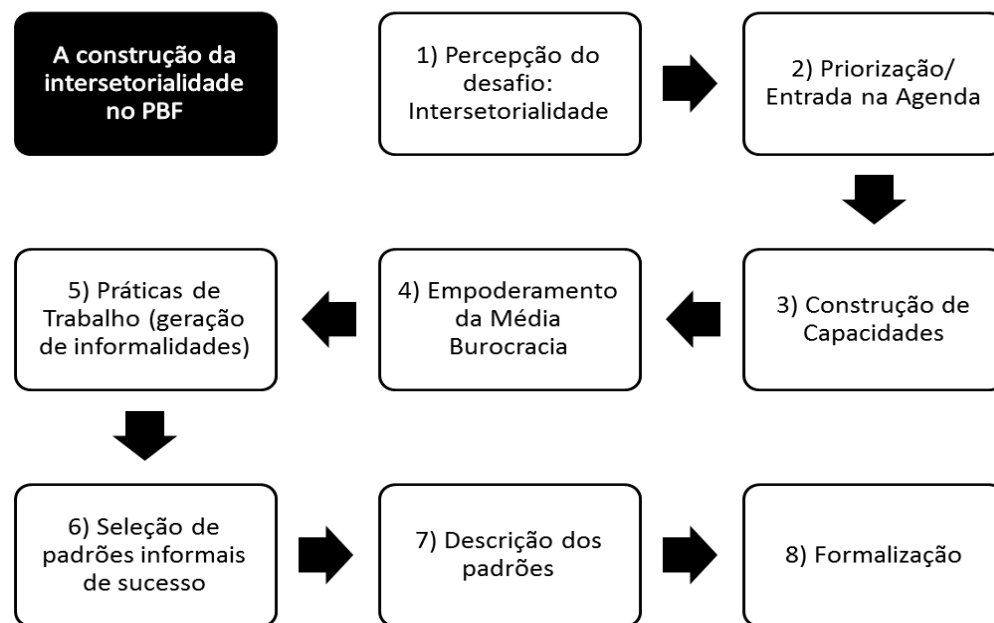
A Figura 1 ilustra como poderiam ser as relações de intersectorialidade no âmbito de órgãos colegiados (como o Conselho Gestor Interministerial do PBF) e do exemplo de intersectorialidade bilateral (intersectorialidade construída a partir da gestão das condicionalidades do PBF). As implicações das relações bilaterais são positivas em uma etapa inicial das relações horizontais, mas com o tempo a bilateralidade deixa de ser vantajosa e se coloca como uma barreira para se pensar atuações estruturais complexas, envolvendo conjuntamente as diversas burocracias.

Apesar dos órgãos colegiados serem calcados em uma intersectorialidade de tipo em rede, eles apresentam baixa capacidade de implementação e materialização da intersectorialidade, sendo, fundamentalmente, instâncias decisórias e não implementadoras. A importância dos órgãos colegiados, como espaços para chegar a consensos e criar o sentimento coletivo de defesa e importância da iniciativa, é fundamental para o desenvolvimento dos mecanismos de intersectorialidade. A conscientização tanto das elites dirigentes dos ministérios (ministros e secretários de Estado) como da burocracia estatal foi fundamento basilar para a eficácia da missão intersectorial perseguida. Ao tratar-se de um tema emergente, requerendo a construção de soluções inovadoras, a intersectorialidade difere de outras ações tradicionais de políticas governamentais. O sucesso da intersectorialidade seria causado mais pela capacidade de liderança política e de priorização da temática e menos por um viés de transformações por inércia. Demanda, pois, se não uma quebra de paradigma, pelo menos uma nova orientação

política que consiga superar a tradição de articulação “intradepartamental” e estancamento da burocracia e dos órgãos da administração pública, bem como da produção de políticas setoriais fragmentadas.

Nesse propósito, a capacidade de liderança do corpo político dentro do Executivo federal foi decisiva para a entrada da temática da intersetorialidade na agenda e a priorização por parte dos ministros também foi essencial (AMBRÓZIO, 2011). No entanto, tão ou até mais importante que o engajamento do corpo político foi o engajamento das burocracias e a formação de coesão entre elas. A capacidade de mobilização popular das lideranças do governo transformou-se em capacidade de politização da burocracia⁷ e foi importante para desencadear um conjunto de ações e processos de construção da intersetorialidade no Executivo federal, através da atuação preponderante dos burocratas de médio escalão envolvidos com o programa e suas condicionalidades.

FIGURA 2 – O PROCESSO DE MATERIALIZAÇÃO DA INTERSETORIALIDADE NO PBF EM NÍVEL FEDERAL



⁷ Entende-se, aqui, politização da burocracia como o processo de engajar a burocracia com as causas e temas prioritários da agenda governamental, processo no qual as burocracias são empoderadas, já que são envolvidas para além da atuação técnica, atuar politicamente e com forte interlocução com os políticos. (AMBRÓZIO, 2011). Para mais informações sobre o conceito de burocracia ver Selznick (1978).

Fonte: Ambrózio (2013).

Como mostra a Figura 2, o processo de materialização da intersetorialidade partiu da percepção governamental de sua importância; posteriormente foi feito o estabelecimento de uma série de compromissos entre os vários órgãos, sendo construídas as capacidades operacionais (alocação de recursos humanos e financeiros, preparação das equipes de trabalho e de seus ambientes de trabalho). Tão importante quanto a vontade política (envolvimento do presidente e de seus ministros) foi o engajamento

das burocracias de médio escalão, responsáveis por exercer o papel de agente e coordenador das relações entre os setores. A intensificação dos relacionamentos entre as burocracias gerou uma série de padrões de relacionamentos, todos calcados em traços informais e pessoais, dado o baixo controle inicial, com base em “tentativa e erro”. Posteriormente foi feito o trabalho de aprendizagem coletiva, identificando os padrões exitosos e descrevendo-os, de modo a mapear as rotinas de relacionamento, padronizando-as. Os debates entre as áreas sobre a forma de construção de consenso em torno do que poderia ser formalizado foram um passo importante para a gestão de conhecimento e estabilidade da cooperação horizontal.

Assim, a ampla autonomia conferida aos burocratas de médio escalão da Senarc não gerou uma situação de aumento crescente da importância de atributos pessoais e relacionais, pelo contrário, essas características pessoais estiveram mais presentes no momento inicial de formação da burocracia responsável pela construção do PBF. Os próprios burocratas, em um forte compromisso com a continuidade e institucionalização da política, foram criando as regras que pouco a pouco universalizavam práticas informais, mapeando e transformando-as em regras operacionais. Foram definidas assim regras que não precisariam demonstrar a posteriori se eram críveis ou não, elas já surgiram críveis e com ampla legitimidade, já que foram originárias da experimentação.

No entanto, em estudo de caso recente com os burocratas de médio escalão da Senarc Lotta e Oliveira (2015) analisaram os desdobramentos ocorridos no “período pós-institucionalização”, nas palavras das autoras, “pós-fase heroica” do programa. Diferentemente do momento de maior autonomia e discricionariedade, os burocratas de médio escalão já não possuem o mesmo entusiasmo de antes. Nota-se, pois, uma grande diferença entre as percepções dos burocratas comparando as pesquisas realizadas, que inclusive envolveram alguns mesmos burocratas, a primeira com entrevistas de 2012, realizadas por Ambrózio (2013), e a segunda com entrevistas de 2014 por Oliveira e Lotta (2015). Boa parte deles continuou na secretaria, porém na medida em que avançaram na institucionalização também foram deixando suas próprias atividades, antes experimentais e inovadoras, mais rotineiras e padronizadas.

O envolvimento das burocracias na fase de institucionalização do programa em nível federal passou pela utilização de carreiras horizontais, em especial a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG). A rede de relacionamento entre os membros da carreira, que na maioria dos casos se conheciam e em alguns casos já possuíam experiências conjuntas de trabalho, representou uma importante teia intersetorial. Baseou-se, assim, em um ambiente informal que dava sustentação a relacionamentos e processos efetivos de coordenação governamental e intersetorialidade. Assim, a forte utilização de carreiras horizontais deu maiores capacidades de materialização e construção de relacionamentos entre os setores.

CLASSIFICANDO O GRAU DE INTERSETORIALIDADE CONSTRUÍDA EM NÍVEL FEDERAL

Como forma de tentar estabelecer se as construções de intersectorialidade no nível federal são ou não fortes, em qual intensidade e mesmo quais etapas ainda há por se buscar para fortalecer o processo de intersectorialidade, traremos algumas tipologias de grau de intersectorialidade/coordenação horizontal à luz da literatura internacional. Bourgault (2002) desenvolveu nove formas gerais de possibilidade de gestão horizontal, que em conjunto apresentam um contínuo de fraca a forte intensidade de articulação e envolvimento horizontais:

1. *Sharing of information*: partilha de informação;
2. *Consultation*: consulta;
3. *Consensus*: decisão consensual;
4. *Coordination*: coordenação;
5. *Pooling of material resources and expertise*: compartilhamento de recursos materiais e expertise;
6. *Partnerships of complementarity*: parcerias de complementariedade (complementar a ação do outro);
7. *Joint actions*: ações conjuntas;
8. *Integrated intervention relating to vertical assignments*: intervenção integrada superando divisões setoriais;
9. *Integrated intervention relating to situations of autonomy*: intervenção integrada compartilhando autonomia.

Se fizermos o esforço de tentar classificar e localizar o conjunto das ações intersectoriais no PBF em uma das classificações de gestão horizontal de Bourgault deveríamos encaixá-lo no nível 8 (intervenção integrada superando divisões setoriais), já que, como vimos para o caso, todos os sete níveis iniciais de gestão horizontal estão sendo articulados no âmbito do PBF, a intersectorialidade já é uma realidade da atuação do programa. O nível 8 é atingido no momento em que houve a criação do Plano Brasil Sem Miséria (BSM), que veio acompanhado pela criação de uma institucionalidade: a Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza (Sesep), que integrou ações de diversos setores e experimentou uma nova forma de condução da temática da pobreza e renda, por romper com as ações coordenadas por setores específicos.

Talvez se seguirmos os níveis do autor, poderíamos apontar que o grande desafio das ações horizontais no PBF seria evoluir do oitavo para o nono nível, em que os setores deveriam compartilhar níveis de autonomia e promoverem ações integradas e unificadas, não somente coordenadas. Entretanto, seria também necessária a reflexão acerca da seguinte pergunta: é conveniente o compartilhamento de autonomia e algumas formas de superação do setorial?

Outra classificação possível para formas de articulação horizontal seria a de Peters (1998). Em quatro tipos de coordenação, com base nos objetivos e nos impactos gerados pela coordenação, abarcando graus crescentes de interação entre as políticas e esforços políticos:

1. Coordenação negativa (*Negative co-ordination*), na qual as organizações respeitam seus compromissos, mas não fazem nada para integrar suas ações (mera eliminação de obstáculos entre as ações);
2. Coordenação positiva (*Positive co-ordination*): cooperação para operações conjuntas, visando à resolução simultânea de criação e difusão de valores comuns;
3. Integração de políticas públicas: cooperação para metas e objetivos únicos;
4. Desenvolvimento de estratégias governamentais: coordenação buscando novas formas de governança.

Ao utilizar a classificação anterior para posicionar os programas de transferência condicionada de renda da América Latina, Draibe (2009) argumentou que mesmo os casos bem-sucedidos de articulação intersetorial ainda estariam no nível 2 (coordenação positiva). Concordamos com a autora, mas devemos relativizar o momento em que o texto foi publicado. No caso do esforço brasileiro, ainda não tínhamos o BSM, que deu uma nova força de integração e articulação para o PBF, nem a própria figura institucional da Sesp. Acreditamos, pois, que com todas essas transformações e avanços recentes que têm dado nova dinâmica ao PBF, o caso estudado se encaixaria melhor no nível 3, já que o Plano Brasil sem Miséria - BSM promove a integração das políticas de desenvolvimento social, em especial as ligadas à estratégia de combate à pobreza. No âmbito do plano, são pactuados e elencados metas e objetivos únicos e vemos princípios de ações orientadas ao nível 4 (desenvolvimento de estratégias governamentais), uma vez que ele enfatizaria novas formas de articulação, tanto entre os setores governamentais como entre os entes federativos, e arranjos de cooperação entre poder público e atores de fora do Estado. Se o PBF e a política de desenvolvimento social brasileira chegarem aos estágios mais elevados de intersetorialidade só o tempo dirá. Por hora, podemos registrar o alto grau de intersetorialidade, referente à atuação do governo federal, e tentativas recentes de aperfeiçoamento, o que faz a política de desenvolvimento social brasileira uma arena dinâmica, com espaço para inovação e experimentação.

INTERSETORIALIDADE E FOCALIZAÇÃO: A ATUAÇÃO DA BUROCRACIA DE MÉDIO ESCALÃO EM NÍVEL LOCAL

Nesta seção será analisado o papel da burocracia de médio escalão (BME) como conceito que incorpora “gerentes, dirigentes, supervisores e agentes encarregados de operacionalizar as estratégias definidas nos altos escalões da burocracia, porém distanciados dos contextos concretos de implementação das políticas públicas no ‘nível de rua’” (PIRES, 2012, p. 184). Ou seja, trata-se de uma categoria responsável pela conversão das formulações em ações efetivas com a *street-level bureaucracy*. Como diferencial em relação à pesquisa de Pires (2012)⁸, será estudado o papel da BME do poder local no PBF, em termos mais específicos, o objetivo será definir o conjunto de ações do burocrata na construção de intersectorialidade, destacando atividades que ajudem a explicar os resultados de focalização do programa.

A adoção da BME como unidade analítica se justifica pela pequena quantidade de estudos sobre o tema, em especial aqueles em que o conceito é utilizado para análise do Bolsa Família. Uma segunda justificativa se relaciona ao alcance analítico propiciado por esse conceito, que permite lançar luz sobre os processos desempenhados pelo gestor local do programa: realizar negociações com os diferentes atores envolvidos (governamentais e não governamentais) e a direção das equipes operacionais.

A primeira justificativa reflete a tendência observada nas pesquisas que se dedicam ao PBF, as quais se concentram no papel do governo federal⁹, por um lado, na construção da coordenação intergovernamental (BICHIR, 2011; LÍCIO, 2012), e por outro, na atuação da BME para efetivar a articulação entre os diferentes ministérios envolvidos na política (AMBRÓZIO, 2013).

A segunda se deve ao papel desse ator no programa, em que pese à preponderância do governo federal nos processos decisórios relativos ao PBF, garantidos pelos mecanismos de coordenação (BICHIR, 2011; ARRETCHE, 2012) como o IGD e o Cadastro Único, o alcance dos objetivos básicos do Bolsa Família depende de relativa atuação discricionária (que extrapolam a mera obediência aos dispositivos normativos) dos governos locais. Essa autonomia se relaciona com diversas atribuições do governo local, que recebe a responsabilidade pelo planejamento e gestão das atividades de cadastramento de beneficiários. Ainda que a definição do plano de ação municipal seja controlada por políticos e pela alta burocracia local, o processo de gestão caberá à BME local. Desse modo, há uma dimensão analítica a ser explorada; o papel das atividades executadas por esse ator na análise dos resultados de focalização, sobretudo, àqueles relacionados à articulação intersectorial.

⁸ Uma vez que a pesquisa desse autor se concentrou na burocracia de médio escalão do Governo Federal.

⁹ Ainda que se registre a produção de dissertações sobre o papel do governo local (NAVARRO, 2011; SPINELLI, 2008), esses estudos não contemplam o papel da BME.

A partir dessa proposta, esta seção será organizada em quatro partes. A primeira abordará o plano conceitual, através da mobilização da literatura para demarcar as ações da BME local, relativas à intersectorialidade e à focalização. A segunda será destinada a

mostrar a relevância da gestão das condicionalidades e da busca ativa para a focalização, ressaltando os desafios que essas atividades impõem para a BME local. A terceira parte mostrará características gerais das BMEs local no PBF, a partir de dados secundários. Enquanto a quarta e última parte será destinada a analisar algumas de suas práticas de trabalho relatadas em entrevista.

Focalização e BME: processos e ações

O desenho federativo do Bolsa Família estabelece uma divisão de responsabilidades na focalização, em que a definição do método de identificação e dos índices desejados cabe ao governo federal, enquanto a burocracia de médio escalão local cabe definir ações que influenciam a focalização do programa, medidas através de erros de exclusão (*undercover*) e inclusão (*leakage*). Especificamente, os erros de exclusão refletem a relação percentual entre o número de pessoas abaixo da linha da pobreza não contempladas pelo programa e a população total abaixo da linha de pobreza. O erro de inclusão também é definido através de um percentual, resultado da divisão entre o número de beneficiários que não estão abaixo da linha da pobreza e o total de beneficiários (COADY; GROSH; HODDINNOTT, 2004, p. 11-13).

A influência da gestão sobre a focalização é processada em três frentes: articulação intergovernamental, articulação interorganizacional e direção de equipe de trabalho.

Na frente intergovernamental, o relacionamento entre as BMEs federal e local se processa de maneira coordenada, em que os atores federais concentram a produção de diretriz e ferramentas de apoio à implementação, sobretudo para o aprimoramento do planejamento e gestão das atividades cadastrais. Como destacado por Bichir (2011), as relações intergovernamentais são processadas através de canais formais de comunicação, e mais do que isso, o nível federal define a rotina de trabalho, através da edição de um grande número de normas operacionais, as quais se transformam em instrumento de coordenação com o IGD e o Cadastro Único. O IGD funciona como uma ferramenta de incentivo financeiro, que favorece o alinhamento em relação aos objetivos definidos nas regras operativas, enquanto o cadastro eletrônico busca diminuir a discricionariedade¹⁰ dos atores que efetivam o cadastramento na ponta.

A direção de equipe é outra atividade que pode interferir no desempenho de focalização. O principal canal de transmissão está na ascensão do gestor local sobre a burocracia que atua na linha de frente (LISPKY, 1980), considerando o controle hierárquico e outros elementos motivacionais como a expectativa de promoção e a distribuição de atividades (WILSON, 1989, p. 156), a BME em nível local pode utilizar instrumentos indiretos para obter o alinhamento da burocracia operacional, por exemplo, através de atividades com as chefias em menor nível hierárquico, da definição de diferentes critérios de supervisão, na mobilização das habilidades prévias dos funcionários operacionais, como destacam Morgan et al. (1996), Riccucci et al. (2004) e May e Winter (2009).

¹⁰ O estudo de Lipsky (1980) cunha o termo “*street-level bureaucracy*”, que incorpora burocratas que, em geral, atuam na base da pirâmide hierárquica e, sobretudo, se relacionam diretamente com o público atingido pela política pública. Em virtude desse contato direto e das especificidades das funções, atribui-se a esse ator a capacidade de agir de maneira discricionária.

A despeito da influência dessas duas dimensões, o foco analítico desta seção está na coordenação interorganizacional, compreendida pelo desenvolvimento de articulação entre diferentes organizações, sejam elas de uma mesma secretaria, de secretarias/ áreas diferentes dentro do governo, ou entre a unidade responsável pela gestão do programa com organizações não estatais. Ou seja, em termos conceituais, essas relações não se restringem à dimensão intersetorial. Na literatura internacional, o tema tem sido abordado sob a forma de *boundary-spanning policy regime*¹¹ (JOCHIM; MAY, 2010). Referencial criado com o intuito de abarcar o processo de coordenação entre atores envolvidos em políticas multissetoriais, cujo êxito pode provocar efeito *spillover*¹². Além disso, percebemos que em nível local, diferente do que acontece no nível federal, os desafios de coordenação interorganizacional são frequentemente pressionados a extrapolar as articulações entre as organizações públicas, sendo, pois, os gestores pressionados a articular-se com atores que sejam mais determinantes para o êxito da política em cada contexto local.

Focalização, articulação interorganizacional e BME: concepções e conexões

No caso do Bolsa Família, a coordenação interorganizacional possui duas conexões muito estritas com os erros de exclusão, quais sejam, a atuação na gestão das condicionalidades e o desenvolvimento de ações no processo de busca ativa. Assim, essa coordenação interorganizacional será analisada pela ótica da *boundary-spanning policy regime* e os desdobramentos decorrentes dos erros de exclusão como resultados do *spillover*.

No campo das condicionalidades, os procedimentos de gestão se referem à organização do fluxo de informações com os serviços de saúde e educação, com o intuito de monitorar os índices de utilização dos serviços pelas famílias beneficiárias, para repassá-las ao MDS. Além dessas duas dimensões, como veremos mais adiante, faz-se necessário ponderar a capacidade de atendimento das unidades de saúde e educação, bem como a qualidade dos serviços prestados.

¹¹ Nós conceituamos *boundary-spanning policy regime* como um arranjo que abrange vários subsistemas e promove políticas integradas. Esses regimes expandem as atuações de subsistemas individuais e não incorporam muito bem a implementação de políticas individuais. Eles estimulam a ação integrada entre os subsistemas, colocando pressão sobre os atores cujos recursos são relevantes para trabalhar com problemas confusos através de fins mais ou menos semelhantes. (JOCHIM; MAY, 2010, p. 307).

¹² Conceito que designa efeitos que não se limitam ao sistema ou setor original. (Ibidem, p. 306).

A dimensão da busca por famílias em condição de vulnerabilidade social introduz dois desafios para a BME: ampliar a capilaridade das unidades de cadastramento; e dilatar a capacidade de localização de domicílios em condição de extrema pobreza, através da parceria com organizações que possuem diferentes instrumentos, práticas e conhecimento sobre o público-alvo do programa. Em comum, ambos demandam a expansão da rede de relacionamentos do gestor local.

No tema da gestão das condicionalidades, é necessário reconhecer que o caso do Bolsa Família possui, em tese, nuance diferenciada, pois o acesso aos serviços de saúde e educação foram imaginados dentro de uma perspectiva orientada ao fortalecimento de direitos, cuja transferência monetária está inserida em um processo de garantia de renda mínima. (SILVA; YASBECK; DI GIOVANNI, 2004; MEDEIROS; BRITTO;

SOARES, 2008). Mesmo assim esse princípio não impediu um crescente esforço de acompanhamento no cumprimento das condicionalidades: até 2010 ficou muito concentrado no MEC (SOARES; SÁTYRO, 2009), após esse ano com o maior engajamento do MS (AMBROZIO, 2013).

No intuito de ilustrar a singularidade do programa, cabe destacar a fala de um dos atores envolvidos na fase inicial de implementação do Bolsa Família, que participou da definição do desenho das condicionalidades e da estruturação do MDS:

Condicionalidades não eram para as famílias, as condicionalidades eram para monitorar as políticas estaduais e municipais relacionadas às áreas de condicionalidades. Condicionalidades como instrumento de gestão de políticas públicas [...] Custa muito caro eliminar famílias pelo não cumprimento de condicionalidades. Demanda agilidade do estado para que as famílias entrem e saiam rapidamente do sistema (informação verbal)¹³.

Caso essa concepção seja levada a sério, a gestão de condicionalidades precisa ser analisada sob um prisma mais amplo, a partir do qual o comparecimento nos serviços de saúde e educação não será atribuído exclusivamente aos beneficiários, pelo contrário, a responsabilidade maior caberá ao poder público, em especial aos atores subnacionais responsáveis pela oferta dos serviços de educação e saúde. Esses atores precisam adotar os resultados de frequência como indicadores da (in)capacidade e qualidade do atendimento, sobretudo, aquele voltado à população em pobreza extrema.

Nesse sentido, é preciso considerar os desdobramentos dessa concepção mais abrangente sobre a formulação e implementação do programa. No domínio da formulação, os resultados estão nas normas operacionais do programa, que estipulam uma série de medidas de comunicação antes da suspensão de pagamentos e do desligamento do programa¹⁴. No campo da implementação, ela aprofunda a condição relacional das BMEs, sobretudo, em nível local, pois demanda intensa atuação desse gestor nas secretarias municipais de saúde e educação, com o objetivo de alinhar as rotinas de trabalho e as políticas setoriais aos objetivos do programa.

Em termos gerais, a ampliação da rede de relacionamentos visa a expandir os canais de acesso aos serviços de saúde e educação, sobretudo ao público-alvo do programa, bem como oferecer as condições necessárias para que a utilização dos serviços esteja dentro dos índices estipulados pela política.

Em termos específicos, os indicadores de frequência influenciam os resultados de focalização, especificamente o descumprimento de condicionalidades pode gerar cancelamento de famílias com perfil socioeconômico do programa, fato que ampliaria os erros de exclusão. Desse modo, o enfoque mais abrangente da gestão das condicionalidades possui uma conexão com os resultados gerados pelo programa, ou seja, essa concepção não está ancorada em princípios e valores

¹³ Depoimento de ocupante de cargo de Natureza Especial na Secretária da Presidência da República e no MDS durante dos anos de 2003 e 2004, através de entrevista concedida aos autores em maio de 2014 em São Paulo.

¹⁴ Para maiores detalhes acerca dos procedimentos de desligamentos ver Ambrózio (2013, p. 78).

normativos, pelo contrário, essa abordagem aporta elementos para aprimorar a efetividade do programa.

No entanto, a análise da atuação da BME local não pode ser feita sem que se atente para as suas limitações. Nesse sentido, destaca-se a ausência de mecanismos de incentivos monetários para a indução das ações da burocracia (WILSON, 1989), pois, em que pese o IGD desempenhar o papel de instrumento de incentivo à coordenação intergovernamental, as organizações municipais não dispõem de mecanismos similares para incentivar a ação da burocracia.

De maneira exploratória, o alinhamento e a atuação conjunta são construções que demandam tempo e persistência. Em um plano mais geral, Wilson (1989, p. 157-158) mobiliza três lógicas de incentivos: a primeira ligada ao senso de dever dos profissionais envolvidos; a segunda ao status dos diferentes cargos dentro da organização; e a terceira relacionada com os benefícios das associações que a posição pode propiciar.

Como destacado previamente, a segunda frente de atuação da BME é a busca ativa. Essa atividade demanda a articulação com diferentes organizações. Nesse campo, a construção de arranjos organizacionais visa ampliar a capilaridade dos pontos de cadastramento, adicionalmente as negociações podem contribuir para que as organizações aportem conhecimentos específicos, com o intuito de aprimorar a capacidade de localização das populações em condição de extrema pobreza. Em termos de resultado de focalização, articulações exitosas podem contribuir para diminuir os erros de exclusão, pois favorecem a aproximação entre o serviço público e a população em condição de fragilidade social, caracterizada pela iniciativa proativa do poder público.

As articulações para busca ativa podem envolver organizações heterogêneas. Pensando em similaridade, a BME pode buscar apoio em diferentes departamentos dentro da mesma secretaria municipal. Em uma escala crescente, o desenvolvimento de articulações é colocado com outras secretarias municipais, seguido da coordenação com organizações que respondem aos governos federal e estadual e ainda organizações da sociedade civil.

A articulação intersetorial em nível municipal: resultados gerais

Segundo Tapajós e Quiroga (2010)¹⁵, o perfil do gestor do PBF varia em função do tamanho do município. Em cidades cuja população é superior a 50 mil habitantes os gestores apresentam características mais profissionais, por se dedicarem exclusivamente ao programa e disporem de equipes de trabalho e de um gestor auxiliar, encarregado de funções mais operacionais. Independentemente do tamanho do município, os dados sintetizados pelas autoras revelam que a coordenação intersetorial está formalizada em 50% da amostra, percentual expressivo, tendo em vista que não há obrigatoriedade da definição de instância intersetorial. Todavia, essa informação

¹⁵ Pesquisa realizada pela Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa (Fundep), por meio da Universidade Federal de Minas Gerais, cuja realização ocorreu entre abril de 2006 e agosto de 2008, sendo a amostra composta por 269 municípios distribuídos em todas as macrorregiões brasileiras.

demonstra que a construção da intersectorialidade ainda é dependente do engajamento individual (habilidades pessoais) do gestor local do programa.

A atividade de cadastramento revela a mobilização de espaços e atores bastante heterogêneos. A pesquisa revela três locais de cadastro, a sede municipal do serviço de assistência social (49,4%), domicílio dos demandantes de benefício (32%) e outros locais (18,6%). O preenchimento da ficha cadastral é feito por estagiários, técnicos do programa, professores da rede de ensino municipal, agentes de saúde comunitária são responsáveis por 81,8% dos cadastros, enquanto funcionários de firmas terceirizadas respondem pelos 18,2% restantes. A utilização de múltiplos espaços e atores está associada com os resultados de articulação intersectorial, principalmente envolvendo burocratas dos setores de saúde e educação.

A pesquisa reporta que 86,9% das secretarias municipais de educação desenvolvem ações para divulgação do Bolsa Família e do calendário de cadastramento, nas secretarias de saúde essa taxa é de 82,5%, esses índices revelam que os setores nucleares da política se engajam nas atividades que permitem aprimorar a inclusão de famílias no programa. No âmbito da gestão de condicionalidades, os resultados apresentados são similares, pois 82,8% dos municípios afirmam que desenvolvem mecanismo de monitoramento especial para os alunos inscritos no Bolsa Família que não atingem a frequência mínima, no setor de saúde, 74% dos municípios afirmam desenvolver atividades especiais com as famílias que não atendem às condicionalidades. Ou seja, os resultados fornecem indícios acerca da adoção de perspectivas mais amplas na gestão da condicionalidade, que não se restringem ao mero monitoramento de frequência e transmissão da informação.

BME e a construção de articulações: situações específicas

Com o intuito de tornar mais específico o mapeamento do conjunto de ações da BME, nesta seção será analisado material proveniente de entrevista com a BME responsável pela gestão das equipes de cadastramento no município de São Paulo (SP). A inserção do conteúdo da entrevista não visa a corroborar os apontamentos feitos no plano conceitual, o intuito é apenas mostrar atividades concretas e o possível alinhamento com os conceitos e as tendências gerais descritas na seção anterior.

Antes de passar ao conteúdo formal da entrevista, cabe destacar algumas características acerca da profissionalização da gestão. O atual gestor possui formação superior e trabalha na Secretaria de Assistência Social há 10 anos, sendo os últimos cinco anos na função de gestor. Seu trabalho é regido pela CLT, ou seja, trata-se de um trabalhador comissionado. A equipe por ele liderada é composta por 80 funcionários, entre comissionados e estatutários, além de 300 cadastradores, todos contratados através de empresas terceirizadas. Como consequência, uma das principais funções dos 80 funcionários efetivos consiste na supervisão das equipes de cadastramento.

No que se refere às articulações voltadas à ampliação da capilaridade do serviço de cadastramento, o ponto de partida é que mesmo as ações construídas dentro de uma única secretaria demandam negociação e empenho dos gestores. Ou seja, decisões aparentemente simples são fruto de negociações complexas, que em última instância demandam intervenção do chefe do Executivo. Essas situações estão bem representadas no debate acerca da utilização dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) como pontos de cadastramento. A despeito da capilaridade dessas unidades, além da experiência e conhecimento da burocracia da assistência social no relacionamento com populações vulneráveis, o entrevistado relata a resistência dessa burocracia em assumir a responsabilidade de cadastramento:

Tem uma questão de debate, de que não é função [...] São Paulo colocou esse Cadastro dentro das unidades CRAS em 2011, colocar nas unidades CRAS foi um ganho, apesar da briga, foi um ganho! Porque antes você trabalhava com 5 a 6 postos na cidade, se eu coloco no CRAS a gente conseguiu colocar em 31 locais, já é diferente! Você descentraliza, ainda que timidamente, por exemplo, eu colocar um posto em Palheiros não é nada! Palheiros é gigante, “ah tem pouca gente!”, mas é enorme! As vezes o cara lá do fundão, para ele vir até o posto cadastral demora um dia inteiro, ele vem se cadastra e perdeu o dia! Então, assim, isso já foi um ganho, colocar pelo menos um cadastrador nos 31 CRAS e aí começou a atender! (informação verbal).¹⁶

Ou seja, o cadastramento passou a utilizar a estrutura física dos CRAS, no entanto, em virtude do conflito para inserção do Cadastro Único nos CRAS, é necessário analisar os resultados dessa mudança. O desdobramento mais simples implica ampliar os pontos de cadastramento. No entanto, o resultado mais complexo, e desejado, seria a integração dos serviços do CRAS e do Cadastro Único, que possibilitaria ampliar o alcance das ações cadastrais e, simultaneamente, inserir as famílias na rede assistencial do município, expandido a possibilidade de acesso à rede de proteção social. No entanto, a partir de uma análise mais geral da entrevista realizada, as ações com o CRAS no município estão mais restritas ao cadastramento.

Para além da questão relativa ao cadastramento no CRAS, foi relatado o início de um trabalho de busca ativa, através da criação de equipes de cadastramento móveis, valendo-se de mão de obra terceirizada. Em termos específicos, adotaram-se as iniciativas de “carretas de cadastro” e “equipes volantes”, a primeira utilizando vias públicas e o veículo como espaço de cadastramento, enquanto a segunda se valeu de espaços públicos e privados para promover o cadastro. No segundo caso abre a possibilidade de ampliar as negociações com atores de diferentes organizações:

Depois disso foram as ações para fora do CRAS, a busca ativa propriamente dita, porque até então a gente não está falando de busca ativa, no nosso entendimento, a gente está falando de abrir postos de atendimento descentralizado. A busca ativa começa quando a gente tem ideia de criar unidades móveis. Tipo uma carreta que faz cadastro. Nós criamos uma equipe volante de cadastradores, na época era uma equipe volante, então a gente tinha os cadastradores por trás, para fazerem as entrevistas com as famílias, porque

¹⁶ Depoimento de funcionário ocupante de cargo de confiança na Secretária de Assistência Social do Município de São Paulo, que assumiu a gestão do Cadastro Único em 2006, função que continua a ocupar. Entrevista concedida aos autores em setembro de 2014.

o grande problema, no final das contas, é quem senta na frente da família para fazer esse serviço, as carretas, e aí a gente criou essa equipe volante. Por que a gente criou essa equipe volante? Porque o Cadastro Único é pensando nesse negócio, não é só para o Bolsa Família. Daí você começa a ter essas demandas, mas começa a ficar uma coisa assim: poxa vamos fazer na Igreja Católica, no salão paroquial, uma semana lá, com um coordenador sempre daqui (informação verbal)¹⁷.

A referência ao uso de espaço da Igreja Católica suscita reflexão acerca dos alcances e limites das ações interorganizacionais. Por um lado, a parceria com a Igreja Católica, ainda que pontual, denota ações que buscam utilizar espaços de organizações dotadas de maior capilaridade. Por outro, desperta críticas associadas à possibilidade das ações intersetoriais privilegiarem grupos específicos dentro da sociedade.

Por fim, dentro dos processos de busca ativa, o entrevistado relatou a influência advinda do caráter amplo do Cadastro Único e de outras políticas federais, como a Tarifa Social de Energia Elétrica e o Programa Minha Casa, Minha Vida. A partir de ambos foi possível inserir no esforço de cadastramento organizações privadas e públicas, no caso, a Eletropaulo e a Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (Cohab SP):

Essa época a gente tinha 180 cadastradores, espalhados nessas ações, hoje tem 300 e na época também a gente fez outra coisa: nós temos um termo de cooperação com a Eletropaulo, concessionária de energia elétrica, por que da necessidade de termo? Da costura desse termo de cooperação técnica, administrativa e operacional? Tem a questão do benefício da tarifa social de energia elétrica e a regra muda, muitas famílias que são beneficiárias da tarifa social de energia elétrica têm o benefício, mas não têm o seu cadastro no CadÚnico e muitas famílias que têm o Cadastro Único atualizado não têm tarifa social da energia elétrica, porque nunca pediu. Então é necessário ligar uma coisa na outra, mas daí surgiu um volume de cadastro muito grande, a gente pactuou, fez esse termo de cooperação com a Eletropaulo, então a Eletropaulo também faz cadastro na cidade de São Paulo, a Eletropaulo tem um plano de regularização de área em que ela vai entrevistar os seus clientes, vai regularizar para colocar esse pessoal, que é baixa renda e tem perfil, ele pode aplicar o CadÚnico, tem essa chancela da prefeitura para fazer essa entrevista. Então a gente abriu o cadastro para outros parceiros também e na Cohab também, por conta do Minha Casa, Minha Vida (informação verbal)¹⁸.

O acesso às políticas federais destacadas previamente funciona como incentivos, os quais tornam as organizações mais dispostas à coordenação, entretanto, a conversão das possibilidades em ação depende de negociações. Além das condições favoráveis é necessário o engajamento das organizações para efetivação dos termos de cooperação. Nos casos relatados, ambas as organizações aceitaram incorporar novas funções, tendo em vista os benefícios que a política oferecia. Por meio da Tarifa Social, a Eletropaulo pode ampliar o número de “clientes”, tendo como referência a base de dados existentes do Cadastro Único e o público-alvo a ser incorporado pelo sistema, enquanto a Secretaria de Assistência Social pode dispor de novas unidades cadastrais. Lógica similar se aplica à Cohab. Assim, o Cadastro Único possui potencial para ser o

¹⁷ Vide nota de rodapé 16.

¹⁸ Vide nota de rodapé 16.

instrumento-chave de várias políticas, pois é um sistema informacional que confere à BME local um instrumento de barganha, que fortalece posição de negociador com organizações em posição de contribuir para ampliação da capilaridade das atividades cadastrais. Contudo, há de se resguardar os riscos relativos à pulverização de diversas parcerias, tendo em vista o sigilo das famílias beneficiárias, bem como a possibilidade de utilização das informações para fins políticos.

CONCLUSÃO

Como vimos, a burocracia de médio escalão terá papel-chave tanto para a construção das ações intersetoriais em nível federal como em nível municipal. Em ambos os níveis, o engajamento e as habilidades interacionais dos burocratas definirão os contornos da intersetorialidade. Sendo assim, as interações terão não só marcas formais, mas também se beneficiarão de redes informais mobilizadas pelos gestores. No caso do nível federal, fundamentalmente essas redes se estendem para dentro do Estado e, no nível local, pode se estender para dentro, mas, de forma mais intensa, para fora do governo, o que possibilita a construção de mecanismos de ampliação de governança para a política e dá maior capacidade de adaptação da política aos contornos sociais de cada território. Assim, em nível local os contornos da intersetorialidade incorpora também a dimensão de coordenação interorganizacional, ao relacionar-se fundamentalmente com outros órgãos, tanto de dentro como de fora do Estado. É, pois, uma expansão do escopo das atividades de coordenação intersetorial, para além dos moldes dos órgãos responsáveis pelas políticas públicas setoriais.

Se por um lado no governo federal a intensidade da construção da intersetorialidade é alta e já fortemente institucionalizada, em nível local ela é marcada por grande heterogeneidade. Há, pois, distintos níveis de autonomia e traços pessoais que, em geral, são tão maiores quanto menor o tamanho do município, já que nessas localidades os gestores muitas vezes acumulam diversas funções, por vezes até de implementação. No nível municipal, as ações ainda são muito dependentes do engajamento dos gestores, talvez pela significativa ausência de carreiras horizontais ou de níveis gerenciais em governos municipais, como forma de provisão de pessoal para os cargos de coordenação e chefia. Embora dados preliminares de pesquisa da Senarc e dos gestores locais do programa tenham apontado para o fato de que na maioria dos casos os gestores permanecem no cargo de um mandato de prefeito para outro.

A problemática da heterogeneidade entre os arranjos intersetoriais federais e locais e a relativa limitação da disseminação do modelo de construção de intersetorialidade para os governos locais está fortemente ligada a pelo menos cinco características:

Dificuldade de formalização de procedimentos em nível local: seja por ser uma atividade que envolve uma gama maior de atores (engloba coordenação interfederativa, intragovernamental e interorganizacional), seja por não contar, em geral, com carreiras burocráticas horizontais que estimulariam o maior compromisso com a institucionalização e continuidade das ações, por meio da padronização e formalização.

Heterogeneidades geográficas: boa parte das heterogeneidades é inerente às distintas realidades territoriais, que demandam formas diferentes de interação entre os atores e, por vezes, a necessidade de negociação ampliada ou mesmo reduzida/limitada.

Limitado mapeamento e conhecimento das heterogeneidades: há uma forte lacuna analítica do ponto de vista de pesquisas que trabalhem com distintas realidades locais, há também relativa lacuna informacional por parte do MDS com relação aos dados e mapeamento das atividades desenvolvidas pelos gestores locais.

Limitadas instâncias de diálogo entre os gestores: seja entre os gestores locais e os federais, seja entre os próprios gestores locais. Ampliar esses canais de trocas e compartilhamento de experiências poderia ser um grande disseminador de práticas.

Limites do padrão de indução pelo IGD: esse modelo de indução através de mecanismos formais de orientação e incentivos monetários, embora seja eficiente para dar certa uniformidade de implementação (BICHIR, 2011), tem fortes limites para engendrar ações de coordenação que perpassem dinâmicas informais e relacionais.

Com esses apontamentos, acreditamos na importância de estudos que façam avançar a compreensão das distintas formas e padrões de construção de intersetorialidade em governos locais. De maneira preponderante, ainda não iluminamos suficientemente a atuação e o papel dos burocratas de médio escalão envolvidos com a gestão local do programa. Esse exercício passa, necessariamente, por pesquisas quantitativas, que consigam dar um panorama geral das diferenças, e por pesquisas qualitativas, que consigam avançar em explicações para o comportamento das variáveis e entender a realidade de municípios com tamanhos distintos e com diferentes índices de gestão descentralizada.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMBRÓZIO, L. A emergência da intersectorialidade para a análise de políticas públicas. In: SEMINÁRIO NACIONAL DE SOCIOLOGIA E POLÍTICA, 2011, Curitiba. **Anais...** Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 26 a 28 de setembro, 2011.

_____. **A construção federal da intersectorialidade na política de desenvolvimento social brasileira: o caso do programa Bolsa Família.** 2013. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de São Carlos, Centro de Educação em Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. São Carlos, São Paulo, 2013.

_____. Mecanismos da construção federal da intersectorialidade no Programa Bolsa Família: o papel das burocracias. **Revista do Serviço Público**, v. 64, n. 3, p. 327-350, 2014.

ARRETCHE, M. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil.** Rio de Janeiro: FGV, 2012.

BACHA, E. L.; SCHWARTZMAN, S. (Orgs.). **Brasil: a nova agenda social.** Rio de Janeiro: LTC, 2011.

BAKVIS, H.; JUILLET, L. **O desafio horizontal: ministérios setoriais, órgãos centrais e liderança.** Brasília, DF: Enap, 2004. (Cadernos Enap).

BICHIR, R. M. **Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: o caso do Programa Bolsa Família.** 2011. Tese (Doutorado) – Programa de doutorado em Ciência Política do Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

BID. **Influencia de los aspectos institucionales en el desempeño de los sistemas de protección social y combate a la pobreza en América Latina y el Caribe: marco analítico.** Red para la Reducción de la Pobreza y la Protección Social. Washington, DC: BID, 2002.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Sistema de gestão de condicionalidades do Programa Bolsa Família – Sicon/PBF: Manual Sicon Versão 4.0.** Brasília, DF, 2010.

BOUCKAERT, G.; PETERS, B. G.; VERHOEST, K. **The coordination of public sector organizations: shifting patterns of public management.** Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2010.

BOURGAULT, J. **Horizontalité et gestion publique: questions, aperçus et exemples.** Québec: Presses de l'Université Laval, 2002.

CHIARA, M.; DI VIRGILIO, M. M. Conceptualizando la gestión social. In: _____. (Orgs.). **Gestión de la política social: conceptos y herramientas.** Buenos Aires: Prometeo Libros, 2009.

COADY, D.; GROSH, M.; HODDINNOTT, J. **La focalización de las transferencias en los países en desarrollo**: revisión de lecciones y experiencias. Washington, DC: The World Bank, 2004.

CUNILL GRAU, N. La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 10, Santiago – Chile. **Anales...** Santiago – Chile, out. 2005.

DRAIBE, S. M. Programas de transferências condicionadas de renda. In: CARDOSO, F. H.; FOXLEY, A. (Eds.). **América Latina**: desafios da democracia e do desenvolvimento: políticas sociais para além da crise. Rio de Janeiro: Campus, 2009. p. 103-143.

FENWIC, T. B. Avoiding governors: the success of Bolsa Família. **Latin American Research Review**, v. 44, n. 1, 2009.

GOMES, S. Políticas nacionais e implementação subnacional: uma revisão da descentralização pós-Fundef. **DADOS: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 3, p. 659-690, 2009.

JOCHIM, A. E.; MAY, P. J. Beyond subsystems: policy regimes and governance. **The Policy Studies Journal**, v. 38, n. 2, p. 303-327, 2010.

LÍCIO, E.C. **Para além da recentralização**: os caminhos da coordenação federativa do Programa Bolsa Família (2003-2010). Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília, 2012.

LIPSKY, M. **Street-Level Burocracy**. Dilemas of the individual in public services. Russell Sage Foundation. New York, 1980.

LONGO, F. **Mérito e flexibilidade**: a gestão das pessoas no serviço público. São Paulo: Fundap, 2007.

LOTTA, G.S., OLIVEIRA, V.E. **Implementando uma inovação**: a burocracia de médio escalão do Programa Bolsa Família. In: LOTTA, G.S., CAVALCANTE, P.L.C. (Org.). Brasília, DF: Burocracia de Médio Escalão: perfil, trajetória e atuação, 2015.

MAY, P. J.; WINTER, S. Politicians, managers, and street-level bureaucrats: influences on policy implementation. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 19, p. 453-476, 2009.

MEDEIROS, M.; BRITTO, T.; SOARES, F. V. **Targeted cash transfer programmes in Brazil**: BPC and the Bolsa Família. Brasília, DF: IPC, 2008. (Working Paper n. 46.).

MORGAN, D. et al. What middle managers do in local government: stewardship of the public trust and the limits of reinventing government. **Public Administration Review**, v. 56, n. 4, p. 359-366, 1996.

NAVARRO, N. **A intersetorialidade como modelo de gestão das políticas de combate à pobreza no Brasil**: o caso do Programa Bolsa Família no município de Guarulhos. 2011. Dissertação (Mestrado) – Faculdade Getulio Vargas, São Paulo: Curso de Mestrado em Administração Pública e Governo da Escola de Administração de Empresas de São Paulo – EAESP/FGV, 2011.

PETERS, G. **Managing horizontal government**: the politics of coordination. Ottawa: Canadian Centre for Management Development, 1998. (Research paper, n. 21).

PETERS, G.; PIERRE, J. Politicization of civil service. In: _____. **Politicization of the civil service in comparative perspective**: The quest for control. London: Routledge, 2004.

PIRES, R.R.C. Burocracias, gerentes e suas “histórias de implementação”: narrativas do sucesso e fracasso de programas federais. In: FARIA, C.A.P. **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: MG. Editora Puc Minas, 2012.

RICCUCCI, N. M. et al. The implementation of welfare reform policy: the role of public managers in front-line practices. **Public Administration Review**, v. 64, n. 4, p. 438-448, 2004.

SELZNICK, P. Cooptação: um mecanismo para a estabilidade organizacional. In: CAMPOS, Edmundo (Org.). **Sociologia da burocracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

SILVA, M. O.; YASBEK, M. C.; DI GIOVANNI, G. A. **A política social brasileira no século XXI**: a prevalência dos programas de transferência de renda. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SPINELLI, M. V. C. **Participação, accountability e desempenho institucional**: o caso dos conselhos de controle social do Programa Bolsa Família nos pequenos municípios brasileiros. 2008. Dissertação (Mestrado). Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2008.

SOARES, S.; SÁTYRO, N. **O Programa Bolsa Família**: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras. Brasília, DF: Ipea, 2009. (Texto para Discussão, n. 1424).

TAPAJÓS, L.; QUIROGA, J. (Orgs.). **Cadernos de Estudos Desenvolvimento em Debate**, n. 13. Síntese da pesquisa de avaliação de Programas Sociais do Ministério do Desenvolvimento Social. Versão atualizada e revisada 2006-2010. Brasília, DF: MDS, 2010.

WILSON, J. Q. **Bureaucracy**: what government agencies do and why they do it. New York: Basic Book, 1989.

A INTERSETORIALIDADE DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NA PERSPECTIVA DO ROMPIMENTO INTERGERACIONAL DA POBREZA – APROXIMAÇÕES A PARTIR DE UMA PESQUISA NACIONAL

Rodrigo Lofrano¹

Juliana Macedo²

Flávio Cireno³

Natália Leitão⁴

Flávia Xerez⁵

INTRODUÇÃO

Uma das referências chave para o trabalho intersetorial (CUNILL-GRAU, 2014), é a identificação de problemas multicausais que, para serem equacionados, exigem o trabalho conjunto de diferentes setores, traçando objetivos comuns. O Programa Bolsa Família (PBF) é essencialmente intersetorial, pois um dos seus objetivos centrais é contribuir para o rompimento do ciclo intergeracional da pobreza, exigindo que diversas áreas se articulem, tendo a equidade como pressuposto.

O presente artigo tem por objetivo apresentar a lógica conceitual das condicionalidades, com foco no desenvolvimento integral das crianças e adolescentes⁶ integrantes de famílias beneficiárias do Programa, bem como descrever os resultados de uma pesquisa que buscou compreender o *modus operandi* atual da intersetorialidade do PBF e algumas das suas condicionantes.

Para tanto, na primeira seção são apresentadas reflexões sobre o papel das condicionalidades e ações integradas às condicionalidades do Programa, considerando os resultados alcançados e as discussões relacionadas à ampliação e qualidade dos serviços ofertados.

Em seguida, na segunda seção, é traçado um relato descritivo de uma ampla pesquisa realizada em 2014 pelo Departamento de Condicionalidades, da SENARC/MDS. A pesquisa procurou identificar como é realizada a implementação da intersetorialidade no Bolsa Família nos níveis subnacionais do ponto de vista da gestão. Considerando os desafios identificados na pesquisa, como as articulações não operacionais, que exigem maior interação e discussões sobre os impactos das ações nas vidas das famílias desde o planejamento até a avaliação de impacto, torna-se imprescindível o diálogo e a construção conjunta das intersetorialidades com os demais níveis federativos, de maneira a assegurar os impactos positivos sustentáveis de tais políticas.

¹ Mestre em Administração pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas. Membro da Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Atualmente exerce o cargo de Coordenador-Geral de Acompanhamento das Condicionalidades no Departamento de Condicionalidades, da Secretaria de Renda de Cidadania no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

² Socióloga e mestre pela Universidade de Brasília. Integrante da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Atualmente exerce o cargo de Coordenadora-Geral de Articulação Intersetorial no Departamento de Condicionalidades, da Secretaria de Renda de Cidadania no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

³ Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais. Coordenador-Geral de Integração e Análise de Informações do Departamento de Condicionalidades, da Secretaria de Renda de Cidadania no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

⁴ Doutoranda e mestra em Ciência Política pela UFPE. Analista de Políticas Sociais no Departamento de Condicionalidades, da Secretaria de Renda de Cidadania no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

⁵ Profissional de relações Internacionais pela Universidade de Brasília. Integrante da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Atua no Departamento de Condicionalidades, da Secretaria de Renda de Cidadania, no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

⁶ A lei nº 8.069, de 13.07.1990, que institui o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) identifica, no Art. 3º, que “a criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-se-lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade”.

CONDICIONALIDADES, AÇÕES INTEGRADAS E A CONTRIBUIÇÃO À RUPTURA INTERGERACIONAL DA POBREZA

Os objetivos do Programa Bolsa Família, previstos no art. 4º do Decreto nº 5.209/2004⁷, apontam para as seguintes ações estratégicas do Programa:

I – promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social;

II – combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional;

III – estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza;

IV – combater a pobreza; e

V – promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público.

Como se percebe, a intersetorialidade constitui estratégia central de integração para as ações sociais, de onde se aútere que é uma das condições para que as diretrizes contidas nos incisos anteriores se efetivem. Assim, junto à “complementariedade” e “sinergia”, aparece como estratégia indispensável para o combate à pobreza a promoção do acesso aos serviços públicos – com ênfase na saúde, educação e assistência social –, a promoção da segurança alimentar e nutricional, além do estímulo à emancipação das famílias.

Seguindo tais diretrizes, as pactuações estabelecidas entre o poder público e as famílias, por meio das condicionalidades, vêm contribuindo diretamente para que os objetivos, sobretudo aqueles relacionados à promoção de acesso aos serviços públicos, sejam alcançados pelo Bolsa Família ao longo dos anos. A partir das articulações estabelecidas com as áreas de educação e saúde, por meio dos Ministérios da Educação e da Saúde e, de maneira intrasetorial, com a Assistência Social, o Bolsa Família vem acompanhando, há mais de 10 anos, o acesso das crianças e adolescentes à educação e às ações de saúde, bem como o acompanhamento das gestantes.

⁷ O Decreto nº 5.209, de 17.09.2004, regulamentou a Lei nº 10.836/2004, que instituiu o Programa Bolsa Família.

As ações vêm se fortalecendo e ganhando densidade e qualidade nos últimos quatro anos a partir da articulação com outros Programas, para além daquelas envolvidas com as condicionalidades, reforçando o acesso aos **direitos sociais básicos** e promovendo a melhoria das condições de vida da população beneficiária.

De fato, as “condicionalidades” traçaram uma trajetória de contribuição direta à ruptura intergeracional da pobreza, tendo como foco especial as crianças e adolescentes integrantes das famílias beneficiárias, da gestação à maioridade, ainda que outros efeitos positivos possam ser identificados nos demais membros da família, como a promoção da saúde da mulher.

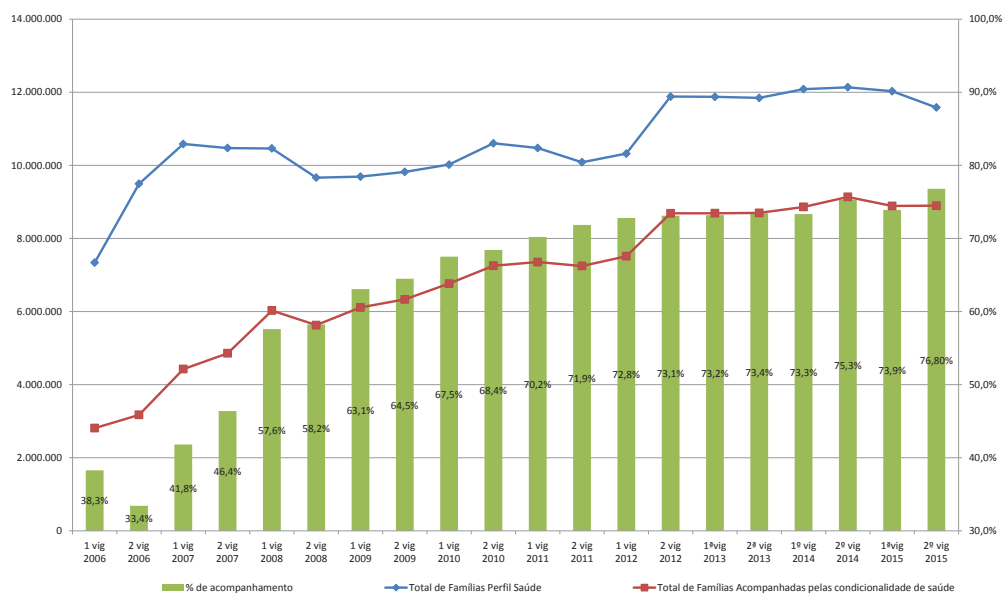
No âmbito das condicionalidades relacionadas às políticas de saúde, o acompanhamento do pré-natal das gestantes, agregado às informações fornecidas às nutrizes sobre a importância do aleitamento materno, contribui para garantir o desenvolvimento da criança desde sua formação intrauterina. O acompanhamento do calendário vacinal dos menores de sete anos, bem como as informações relacionadas ao peso e altura e, portanto, do estado nutricional dessas crianças, reforça a prevenção a doenças e a promoção da saúde ainda na primeira infância.

Com relação às condicionalidades de educação, o acompanhamento da frequência escolar dos estudantes de 6 a 17 anos e a identificação dos motivos de baixa frequência e a busca ativa dos “não localizados” na escola, visando garantir o acesso e a permanência no ambiente escolar, vêm contribuindo para a formação e autonomia desse grupo.

Os resultados de acompanhamento e de impactos do Programa, na área de condicionalidades, demonstram a vocação do Programa Bolsa Família de contribuir diretamente à ruptura intergeracional da pobreza.

Em 2015, em função das condicionalidades do Programa Bolsa Família, foram acompanhadas, na atenção básica de saúde, 8,8 milhões de famílias (76,8%) de um total de 11,5 milhões de famílias no perfil. Como resultado, 232.411 gestantes foram acompanhadas, o que corresponde a 99,2% das gestantes localizadas. Quanto às crianças, 5,5 milhões menores de sete anos tiveram sua carteira de vacinação atualizada. O Gráfico 1 apresenta a evolução do acompanhamento das condicionalidades de saúde no período de 2006 a 2015.

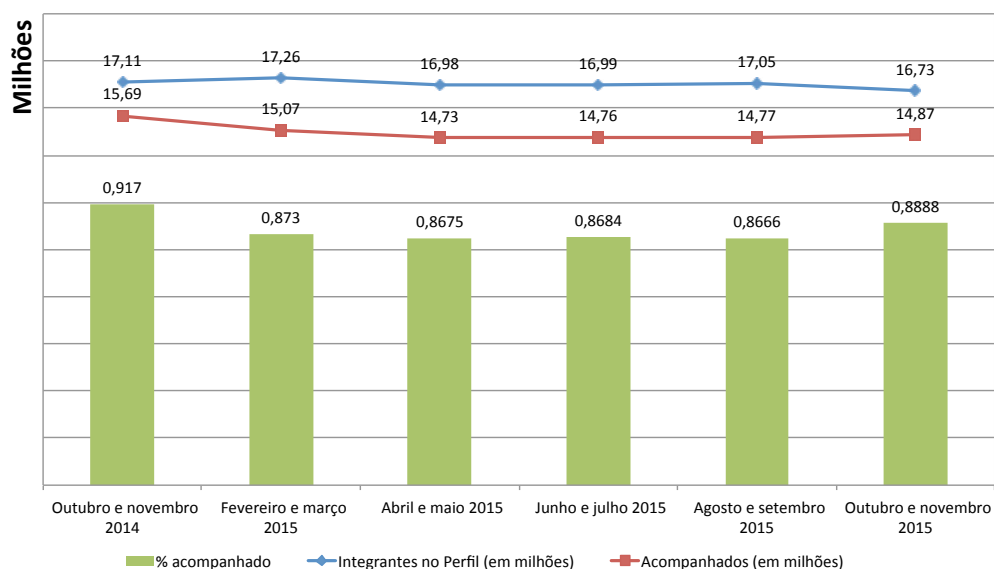
GRÁFICO 1: SÉRIE HISTÓRICA - ACOMPANHAMENTO DE SAÚDE - 1ª VIG DE 2006 A 2ª DE 2015



Fonte: MDS/SENARC/Sistema de Condicionalidades/2016

Na educação, o acompanhamento nominal da frequência escolar mensal dos beneficiários do PBF, relativo a 2015, encerrou com 88,8% de acompanhamento. Em números absolutos, do total de **16,7 milhões** de crianças e adolescentes beneficiários, obteve-se o registro da frequência escolar de **14,8 milhões**.

GRÁFICO 2: CONDICIONALIDADE DE EDUCAÇÃO 2014-2015



Fonte: MDS/SENARC/Sistema de Condicionalidades/2016

Esses resultados somente foram possíveis de ser obtidos a partir da implantação de um processo de gestão das condicionalidades complexo envolvendo coordenações específicas voltadas para as ações de condicionalidades do Programa, nos Ministérios da Educação e da Saúde e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Além da articulação horizontal entre três áreas centrais das políticas sociais, o PBF construiu um arranjo operacional federativo que é imprescindível à implementação e gestão das condicionalidades. Assim, o Programa conta com uma grande articulação com os níveis estadual e municipal na educação e saúde, respaldada por atribuições específicas a cada nível.

Trata-se de um trabalho contínuo e robusto envolvendo, direta ou indiretamente, 16.710 gestores e coordenadores municipais do PBF na Assistência Social, Educação e Saúde, 81 coordenadores estaduais do PBF na Assistência Social, Educação e Saúde, 8,1 mil Centros de Referência da Assistência Social, 2,4 mil Centros de Referência Especializados da Assistência Social, 31.000 usuários do Sistema Presença⁸, 43 mil estabelecimentos de saúde, 32 mil equipes de saúde da família, 254 mil agentes comunitários de saúde⁹.

O efeito desse amplo trabalho de articulação, realizado há mais de 10 anos por três setores governamentais nos três níveis federativos de maneira contínua, em prol da garantia de acesso das famílias em situação de pobreza a direitos sociais básicos, apresentou impactos extremamente positivos. Para ilustrar, na área da educação, a taxa de

⁸ O Sistema Presença é o sistema de informações do MEC responsável pelo registro do acompanhamento nominal da frequência escolar dos estudantes integrantes das famílias beneficiárias do PBF.

⁹ Dados provenientes do Censo Suas, Sistema Presença, Sistema Bolsa Família na Saúde e DataSUS.

abandono dos beneficiários do PBF é de 2,8% e de 3,2% para os não beneficiários, no ensino fundamental, ao passo que, para o ensino médio, as taxas de abandono são de 3,8 % para os alunos integrantes do PBF e de 7,3% para os demais estudantes. Quanto à taxa de aprovação, apesar de, no ensino fundamental, os beneficiários alcançarem 85,2% em comparação aos não beneficiários que têm 88,2% de aprovação, houve incremento ao longo dos anos. Já no ensino médio, os beneficiários têm 79,7% de taxa de aprovação em comparação a 75,5% dos não beneficiários (CIRENO, 2014).

Na área de saúde, houve contribuição do PBF no aumento das consultas de pré-natal, diminuição de mortalidade infantil nos menores de 5 anos integrantes de famílias beneficiárias, especialmente por desnutrição (queda de até 65%) e diarreia (queda de até 53%), bem como a diminuição em taxas de hospitalização para essa faixa, além do aumento na cobertura vacinal (RASELLA et al., 2013).

Entretanto, em sua trajetória de implementação, o Programa deparou-se com novos desafios tendo em vista o acesso amplo aos direitos sociais, pressuposto central à garantia do desenvolvimento integral das crianças e adolescentes, com impactos diretos no rompimento dos ciclos de pobreza. Para enfrentar esses desafios, evidencia-se a necessidade de articulação com outras políticas estruturantes, integradas às condicionalidades. A área de condicionalidades do Bolsa Família no MDS tem se voltado à ampliação das ações com esse objetivo, factíveis pelo acúmulo de dados e informações relacionados ao acompanhamento das condicionalidades.

Assim, articulada à imunização e ao acompanhamento da situação nutricional, são necessárias outras ações permanentes de prevenção de agravos e promoções da saúde, em todo ciclo da infância e adolescência. Associada ao acompanhamento da frequência e permanência escolar é imprescindível avançar nas ações que garantam a qualidade educacional.

Na área de educação, em 2011, foi estabelecida parceria com o Programa Mais Educação (PME), que é a ação federal indutora da educação integral no país, implantado a partir de 2008 pelo Ministério da Educação. O Plano Nacional de Educação¹⁰, ao buscar melhoria qualitativa da educação no país, estabeleceu que, até 2024, a educação em tempo integral seja ofertada em, no mínimo, 50% das escolas públicas, de forma a atender a, pelo menos, 25% dos estudantes da Educação Básica (Meta 6). A articulação com o Programa foi resultado da identificação da educação integral como estratégia adequada para propiciar às crianças e adolescentes beneficiários do PBF uma formação integral, que contribua para romper o ciclo intergeracional da pobreza. O Programa foi desenhado visando à integralidade da formação educacional, considerando as disciplinas básicas e apoio pedagógico aliados a esporte, cultura, artes, mídia, direitos humanos, entre outros (XIMENES et al., 2014)¹¹. Para tanto, a extensão da jornada escolar para, pelo menos, 7 horas diárias, traz a discussão dos modelos curriculares atuais do Ensino Fundamental (6 a 14 anos), de maneira a conjugar quantidade (horas-aula) com qualidade (conteúdo-metodologias).

¹⁰ O Plano Nacional de Educação (PNE) é determinado por lei, contendo as diretrizes, metas e estratégias para a política educacional para o período 2014 a 2024 no Brasil.

¹¹ Para saber mais sobre a parceria entre os Programas Bolsa Família e Mais Educação, acesse <http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/o-que-e/acesso-a-educacao-e-saude/acoes-integradas>.

Na área de **saúde**, as ações e serviços estratégicos na perspectiva de garantir a promoção da saúde têm como referência o Sistema Único de Saúde - SUS que organiza, a partir de pactuação federativa, as políticas do setor e sua implementação, por meio do Plano Nacional de Saúde e que tem vigência de quatro anos. Nesse escopo, a atenção básica à saúde tem importância para o PBF, uma vez que trabalha com prevenção de agravos e promoção da saúde, incorporando a perspectiva intergeracional, com ações articuladas para crianças e adolescentes. O Programa que materializa essa articulação é o **Saúde na Escola (PSE)**, instituído em 2007 pelo Ministério da Saúde (MS) e pelo Ministério da Educação (MEC), aproximando a escola e equipes de Atenção Básica para garantir a saúde integral dos estudantes. O PSE pode ser implementado em todos os níveis educacionais, da creche à Educação de Jovens e Adultos e suas ações são organizadas em três componentes: avaliação das condições de saúde; promoção da saúde e prevenção de doenças e agravos; e formação dos gestores das equipes de educação e saúde¹².

Os três Programas – **Bolsa Família, Mais Educação e Saúde na Escola** – têm a inter-setorialidade em sua gênese, e compartilham os objetivos relacionados ao fortalecimento de ações que visem a **garantir o desenvolvimento integral das crianças e adolescentes** e o enfrentamento as vulnerabilidades que comprometem seu pleno desenvolvimento.

O propósito das articulações realizadas entre os três Programas é que ações estruturantes alcancem com a maior brevidade possível as crianças e adolescentes em situação de pobreza - beneficiárias do PBF –, para as quais a qualidade e o acesso a serviços públicos foram negados historicamente. A fim de viabilizar esse alcance, foi pactuado, com os programas parceiros, que a sua implementação priorizaria as escolas que concentram estudantes beneficiários do PBF - localizadas nas áreas mais vulneráveis. Essa priorização foi possível como consequência do trabalho de acompanhamento da frequência escolar, realizado pelas condicionalidades do PBF, que permite identificar, de maneira dinâmica, a proporção de alunos PBF por escola, cruzando os dados do Censo Escolar com os dados de acompanhamento da frequência. Como resultado das articulações realizadas junto aos dois Programas, 64% (37 mil) das escolas que integram o Programa Mais Educação e 53% (42 mil) das escolas que integram o Programa Saúde na Escola são escolas maioria PBF¹³.

Ao analisar a implementação do Programa Bolsa Família desde a última década, na perspectiva das condicionalidades, evidencia-se que o Programa se consolidou como grande incentivador e articulador em prol da efetivação de acesso aos direitos sociais para as crianças e adolescentes em situação de pobreza, e subsidiou diretamente o desenho do Plano Brasil sem Miséria¹⁴, sendo elemento propulsor da discussão de um sistema amplo de proteção social.

Contudo, apesar dos avanços nas formulações e desenhos das políticas públicas sociais, o caminho a ser percorrido ainda é longo, sobretudo com relação à qualidade da implementação, com destaque para educação, saúde e assistência social. Esse horizonte nos obriga a descentralizar o olhar para o território, os locais onde os sujeitos

¹² Para saber mais sobre a parceria entre os Programas Bolsa Família e Saúde na Escola, acesse <http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/o-que-e/acesso-a-educacao-e-saude/acoes-integradas>

¹³ São denominadas “escolas maioria PBF” aquelas que concentram mais de 50% de crianças e adolescentes integrantes de famílias beneficiárias do PBF em pelo menos um ano de um período dos três últimos anos. Para saber mais, ver Melo(2013).

¹⁴ O BSM foi lançado em junho de 2011 pelo governo federal (Decreto nº 7.492) com o objetivo de superar a extrema pobreza, por meio da integração e articulação de políticas, programas e ações. O plano, executado pela União em colaboração com Estados, Distrito Federal, Municípios e com a sociedade, foi estruturado em três eixos: garantia de renda (benefícios e PBF), inclusão produtiva urbana e rural, e melhoria do acesso a serviços básicos, visando mitigar carências sociais específicas de segmentos populacionais mais vulneráveis e garantir-lhes acesso às políticas sociais estruturantes (Vieira e Falcão, 2014). Para saber mais sobre o Plano Brasil sem Miséria, acesse <http://mds.gov.br/assuntos/brasil-sem-miseria>

de direitos, usuários, acessam os serviços. Assim, a fim de assegurar que as políticas implementadas tenham impactos positivos sustentáveis e contribuam para o rompimento do ciclo intergeracional da pobreza, é necessário que se aborde o desafio do diálogo e a construção conjunta das ‘intersectorialidades’ no nível local, dando clareza às configurações intersectoriais cabíveis nos níveis federal e estadual.

Para tanto, é imprescindível compreender qual é o padrão de trabalho “intersectorial” existente hoje entre a Assistência Social, Educação e Saúde, em função da implementação das condicionalidades do Programa Bolsa Família nos níveis subnacionais, responsável pelos resultados alcançados, mas que demandam mudanças. Ou seja, é imprescindível conhecer a *práxis* da intersectorialidade e suas condicionantes no PBF nos demais níveis federativos para avançar com as metodologias, indicadores e processos de aprimoramentos que possibilitem as melhorias nas entregas dos serviços públicos com a qualidade necessária.

PESQUISA SOBRE INTERSETORIALIDADE NO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Para entender esse padrão de trabalho intersectorial, o Departamento de Condicionais, da Secretaria Nacional de Renda da Cidadania (MDS) realizou uma pesquisa, em 2014, nas áreas da assistência social, educação e saúde envolvidas com o PBF nos estados e municípios.

A pesquisa foi realizada em duas etapas. Primeiramente foi conduzida uma pesquisa qualitativa e exploratória, configurando estudo de casos múltiplos, sem perspectiva de generalização dos resultados. A segunda etapa, quantitativa, incorporou as categorias identificadas na primeira etapa e as relacionou com indicadores de gestão e de resultados dos programas, resultando em questionário encaminhado a uma amostra aleatória.

Para a etapa qualitativa da pesquisa utilizou-se metodologia baseada na lógica da pesquisa-ação¹⁵. A coleta de dados teve três fontes: 1) reuniões bilaterais com os atores envolvidos, baseadas em um roteiro de questões para identificação de fatores relevantes ao estabelecimento de ações intersectoriais; 2) observação em equipamentos sociais (postos de atendimento, CRAS, escolas, UBS); e 3) grupos de discussão para validação conjunta dos dados e discussão sobre melhorias. Antes do início dessa etapa foram visitados municípios da Região Integrada de Desenvolvimento Econômico do Distrito Federal (RIDE/DF) – Brasília e seu entorno –, o que permitiu identificar macrocategorias de análise utilizadas na pesquisa.

¹⁵ Na pesquisa ação, itens como observação, análise, coleta de dados, identificação e definição de problemas, planejamento de ações, execução e avaliação são realizadas de maneira participativa, em conjunto com os atores “objetos” da pesquisa.

Em seguida, foi elaborado um questionário voltado à análise quantitativa das categorias identificadas na etapa qualitativa permitindo resultados passíveis de extrapolação. O questionário, que foi enviado a 1.276 municípios, aos 26 estados e ao DF, deveria ser respondido necessariamente pelo:

- Responsável pela Gestão/Coordenação do PBF, normalmente vinculado(a) à área de Assistência Social;
- Responsável pelo PBF na Educação; e
- Responsável pelo PBF na Saúde.

Foram respondidos 2.480 questionários adequadamente por representantes de 1.143 municípios e do DF, uma taxa de resposta de 66%; 76 questionários foram respondidos por representantes dos 26 estados, retorno de 97%.

Analisaram-se 1.156 questionários válidos de 397 municípios (e DF) e 76 questionários dos 26 estados em que as três áreas (assistência social, saúde e educação) responderam, constituindo uma amostra representativa.

A seguir será apresentada uma primeira aproximação dos resultados da pesquisa, sem ainda considerar as respostas por área e porte municipal. O extenso volume de dados coletados será tratado em outras análises mais aprofundadas. Nesse momento, o objetivo foi compreender o *modus operandi* da intersetorialidade no Programa e também as especificidades locais que influenciam a relação entre as áreas envolvidas.

ORGANIZAÇÃO SETORIAL DA GESTÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Nesta seção será traçado um perfil dos responsáveis pela coordenação do PBF na Assistência Social, Educação e Saúde¹⁶ com relação, entre outros aspectos, a: tempo de atuação na área; nível hierárquico que possui na organização; objetivos com relação ao PBF; acúmulo de atribuições e principais atividades.

Nos municípios, os gestores/coordenadores¹⁷ responsáveis pelo PBF na área de assistência social, saúde e educação trabalham no respectivo setor, com correspondência de mais de 94%, ou seja, o coordenador PBF na educação, por exemplo, está alocado na Secretaria Municipal de Educação. Ainda assim, chama a atenção que existam casos de gestores/coordenadores alocados em secretarias distintas das áreas pelas quais respondem pelo PBF. O tempo médio de trabalho do gestor/coordenador com o PBF é de 4 anos. Considerando que a pesquisa foi realizada em 2014, dois anos após as eleições municipais, esse tempo indica certa estabilidade, uma vez que os responsáveis pelo Programa estão há mais de uma gestão nessa função.

No que diz respeito ao nível e relações hierárquicas no órgão, os dados sugerem alto nível hierárquico dos que respondem pelo Programa e alinhamento com a chefia, que acompanha o seu trabalho, o que pode sinalizar o grau de importância dada à coordenação do PBF. A ocupação de cargo de chefia e assessoramento aparece na proporção de 70,2% na gestão do PBF (Assistência Social), de 51,7% na coordenação na Educação

¹⁶ Como a gestão municipal do PBF não é 100% exercida pela Assistência Social, optamos, nesse artigo, por utilizar o termo 'gestão do PBF'.

¹⁷ Na nomenclatura do PBF, o responsável pela coordenação na Assistência Social chama-se gestor e na Educação e na Saúde, coordenador. Quando gestor/coordenador não aparecer especificado, entende-se que foi tomado todo o conjunto de profissionais da Assistência Social, Educação e Saúde.

e 47,5% na Saúde. Com relação às atribuições relacionadas ao PBF, 52,4% discordam totalmente que tenham dificuldades em saber a quem devem obedecer em relação ao trabalho com o Programa e 46,6% concordam totalmente (e 16,3% parcialmente) que o superior direto sabe muito sobre seu trabalho realizado cotidianamente.

TABELA 1: CARGO NO ÓRGÃO EM QUE TRABALHA – MUNICÍPIOS

	Frequência	%
Analista ou técnico(a)	467	40,4
Diretor(a), coordenador(a), supervisor(a), gerente ou outro cargo de chefia	481	41,6
Secretário(a) ou titular do órgão	129	11,2
Assessor(a) direto do(a) secretário(a) ou titular do órgão	45	3,9
Outro	34	2,9
Total	1156	100,0

Fonte: MDS/SENARC/DECON, 2016.

De acordo com os respondentes, não é comum a designação de coordenação exclusiva para o PBF, sendo que os gestores/coordenadores atuam também em temas fora do escopo do Programa: no total, 80,6% dos gestores/coordenadores diz acumular atribuições e tarefas não relacionadas ao Programa. Na saúde, 94,8% possuem outras atribuições; na educação 85,9%; e no PBF, 61,9%.

Para a maioria dos respondentes, 88,8%, o objetivo do seu trabalho é viabilizar a consistência das ações de acordo com as regras e procedimentos do Programa, sendo que para 57,2% o PBF tem regras e procedimentos que os orientam em todas as principais decisões do trabalho. A assimetria entre os percentuais pode sinalizar que as regras e procedimentos do PBF, ainda que estejam bem delimitados formalmente, não são suficientes para orientar todo o trabalho a ser realizado, pois existem interpretações e demandas específicas no nível de implementação/local que não estão escritas.

As atividades a que os gestores/coordenadores dedicam mais tempo no trabalho¹⁸, com relação ao PBF, são: a) preenchimento de sistemas de informação: 63,6%; b) articulação com as equipes de sua secretaria que prestam serviço direto com os beneficiários: 52,5%; c) atendimento aos beneficiários: 51%. A articulação com outras áreas envolvidas com o PBF (34,6%) foi citada em 4º lugar. Somente na coordenação do PBF (assistência social) é que o atendimento aos beneficiários aparece como atividade de maior dedicação de tempo, com 68,9%.

¹⁸ Os gestores/coordenadores puderam indicar até três atividades nessa questão.

TABELA 2: ATIVIDADES QUE DEDICA MAIS TEMPO – MUNICÍPIOS

Preenchimento de sistemas de informação	63,6%
Articulação com as equipes da sua secretaria que prestam serviço direto aos beneficiários	52,5%
Atendimento aos beneficiários	51,0%
Articulação com pessoas ou equipes das outras áreas envolvidas com o PBF	34,6%

Fonte: Decon/Senarc/MDS

Nos estados, os dados apresentam algumas diferenças. Com relação à média de tempo de trabalho no PBF, há um ligeiro aumento em comparação com os municípios, chegando a seis anos de atuação no Programa. Em relação ao nível hierárquico, ocupam cargo de chefia e assessoramento 92% dos coordenadores do PBF, 53,8% dos coordenadores na Educação e 52% dos coordenadores na Saúde, ratificando o maior nível hierárquico na coordenação do PBF na assistência social em comparação aos outros setores do mesmo nível de governo e também do nível municipal, sobretudo na assistência social (diferença de 22 pontos percentuais). Dentre os respondentes, 72,4% discordam totalmente que tenham dificuldades em saber a quem devem obedecer em relação ao trabalho com o Programa e 48,7% concordam parcialmente (e 38,2% totalmente) que o superior direto sabe muito sobre o seu trabalho no dia a dia.

TABELA 3: CARGO NO ÓRGÃO EM QUE TRABALHA – ESTADOS

	Frequência	%
Analista ou técnico(a)	26	34,2
Assessor(a) direto do(a) Secretário(a) ou titular do órgão	2	2,6
Diretor(a), Coordenador(a), Supervisor(a), Gerente ou outro cargo de chefia	48	63,2
Total	76	100,0

Fonte: MDS/Senarc/Decon.

Com relação ao acúmulo de atribuições e tarefas não relacionadas ao Programa, essa se mostra similar aos municípios, chegando a 81,6%. A situação é extrema na área da Saúde, na qual 100% dos respondentes atuam também em outras frentes de trabalho. Na Assistência Social e Educação os percentuais são de 84% e 61,5%, respectivamente. O acúmulo de atribuições pode não estar diretamente associado ao nível de complexidade/profissionalização da gestão, mas à integração, dentro da área, de temas/ações a serem desenvolvidos.

Há um nível alto de concordância dos respondentes de que fazer com que tudo seja realizado de maneira consistente, seguindo as regras e procedimentos do Programa, é o objetivo do seu trabalho (92,1%). Porém, quando perguntados sobre qual a importância dessas regras e procedimentos para direcionar suas principais decisões de trabalho do PBF, a concordância absoluta cai para 55,3%.

Quando o olhar é para as atividades a que dedicam mais tempo, elas se concentram em¹⁹: a) apoio técnico-institucional aos municípios: 77,6%; b) realização de capacitação das equipes municipais: 69,7%; c) ações de sensibilização e mobilização dos gestores municipais: 40,8%. A articulação com outras áreas envolvidas com o PBF (31,6%) foi citada em 4º lugar, juntamente com análise de dados e elaboração de relatórios e/ou estudos. Nota-se similaridade com os municípios (ainda que as atribuições sejam distintas nos dois níveis), ou seja, é dedicado maior tempo para atividades operacionais (apoio técnico, capacitações, sensibilizações) do que a atividades de articulação e planejamentos.

TABELA 4: ATIVIDADES QUE DEDICA MAIS TEMPO – ESTADOS

Apoio técnico-institucional aos municípios	77,6%
Realização de capacitação das equipes municipais	69,7%
Ações de sensibilização e mobilização dos gestores municipais	40,8%
Articulação com pessoas ou equipes das outras áreas envolvidas com o PBF	31,6%

¹⁹ Os gestores/coordenadores puderam indicar até três atividades nessa questão.

Fonte: MDS/Senarc/Decon.

PERCURSOS E INSTRUMENTOS DE INTERSETORIALIDADE

Percursos da intersectorialidade

Quando analisamos os “processos intersectoriais” a partir das experiências realizadas no PBF no nível federal e ancoradas em discussões acadêmicas (SILVA, 2013), é possível elencar alguns elementos que constituiriam o que vamos denominar aqui de “percurso” no estabelecimento de articulações intersectoriais, quais sejam: 1) conhecimento das políticas que trazem resultados comuns como pré-requisito para o estabelecimento de parcerias; 2) diagnóstico interno de metodologia necessária para dar consecução à parceria, contando com pessoal necessário; 3) respaldo hierárquico; 4) pontos focais definidos em cada setor/órgão envolvido na articulação; 5) modificação das formas de trabalho nos setores; 6) autonomia de atuação do corpo técnico; 7) avaliação conjunta contínua das ações e formas de trabalho entre os setores envolvidos; 8) modificações das ações conjuntas, caso seja necessário; 9) registro das articulações intersectoriais realizadas.

A seguir apresentamos, em dados gerais, como os municípios e estados vêm trabalhando esses processos a partir da escala Likert²⁰.

Nos municípios, os respondentes indicaram haver pontos focais definidos em cada área para a articulação do PBF (79,6% na assistência, 76,2% na educação, 67,6% na Saúde). Para 58,1% há um esforço da equipe responsável para conhecer o funcionamento e as prioridades das políticas parceiras, o que não ocorre na mesma proporção que a discussão sobre a melhor forma para realizar as ações conjuntas com as pessoas necessárias (72,9%). As possibilidades de ações conjuntas são referendadas pelo secretário ou outro superior da área para 64,4% dos respondentes. Mas após a aprovação superior, a liberdade de atuação com os demais setores sem ter que acionar algum superior hierárquico é alta (segundo 71,8%). Entretanto, os processos posteriores à implementação das ações não possuem a mesma prioridade, como revelam os seguintes percentuais: as avaliações conjuntas das ações (49,8%) e, como consequência, melhorias nas formas de trabalho conjunto (52,0%) bem como registro dos trabalhos realizados (37,1%). E somente 22,1% dos respondentes concordam totalmente que houve necessidade de modificar as formas de trabalho a partir das interações com as demais áreas envolvidas com o PBF.

²⁰ Em alguns blocos do questionário, a pesquisa trabalhou com a escala Likert, que é uma escala de resposta psicométrica, que conta com o seguinte formato típico quanto aos itens de resposta: discordo totalmente, discordo em parte, não concordo nem discordo, concordo em parte e concordo totalmente.

TABELA 5: PERCURSO DA INTERSETORIALIDADE – MUNICÍPIOS

	Discordo totalmente	Discordo em parte	Não concordo nem discordo	Concordo em parte	Concordo totalmente
Minha área procura conhecer o funcionamento e as prioridades das políticas de outras áreas envolvidas com o PBF	% 3	3,3	4,3	33,9	58,1
Quando a possibilidade de uma ação conjunta com outras áreas envolvidas com o PBF é identificada, minha área procura discutir a melhor forma para realizar aquela ação com todas as pessoas necessárias	% 1,4	1,6	3,0	21,1	72,9
As possibilidades de ações conjuntas com as outras áreas envolvidas com o PBF são levadas ao(a) secretário(a) ou outro superior da minha área para aprovação.	% 2,5	2,9	4,5	25,6	64,4
A Coordenação Municipal do PBF na Saúde tem alguém claramente definido para contato com as outras áreas envolvidas com o PBF.	% 3,3	4,3	5,4	19,3	67,6
A Coordenação Municipal do PBF na Educação tem alguém claramente definido para contato com as outras áreas envolvidas com o PBF.	% 1,4	2,2	6,4	13,8	76,2
A Gestão Municipal do PBF tem alguém claramente definido para contato com as outras áreas envolvidas com o PBF.	% 1,2	1,6	4,9	12,7	79,6
Foi preciso mudar a forma como minha área trabalhava anteriormente a partir da relação com as outras áreas envolvidas com o PBF.	% 18,5	9,9	12,8	36,7	22,1
O apoio do Governo Estadual ou do Governo Federal por meio de informes, capacitação, eventos ou contato direto fortalece os técnicos da minha área na relação com o(a) secretário(a) ou outros superiores.	% 6,1	7,0	6,5	29,8	50,5
Os técnicos da minha área têm liberdade para se relacionarem com os técnicos das outras áreas envolvidas com o PBF, sem que tenham que acionar o(a) secretário(a) ou outro superior.	% 1,6	2,1	2,9	21,5	71,8
A relação entre as áreas envolvidas com o PBF é avaliada para que se identifiquem problemas e pontos positivos.	% 5,4	5,1	8,8	30,8	49,8
Quando as áreas envolvidas com o PBF percebem que determinada forma de trabalhar juntos não está funcionando, todos buscam melhorá-la em conjunto.	% 4,5	5,9	6,2	31,4	52,0
As experiências bem sucedidas de trabalho conjunto entre as áreas envolvidas com o PBF são registradas para que outras pessoas possam conhecê-las.	% 8,6	7,0	14,6	32,7	37,1

Em comparação aos resultados municipais, nos estados, segundo os respondentes, há maior nivelamento quanto à existência dos pontos focais encarregados do contato junto aos demais envolvidos com o PBF (92,1% para assistência e educação e 90,8% na saúde). Existe, também, um esforço maior da equipe responsável para conhecer o funcionamento e prioridades das políticas parceiras (71,1%), alinhado à discussão da melhor forma para realizar as ações identificadas com todas as pessoas necessárias (90,8%). Em seguida, a submissão das propostas de ações conjuntas para a aprovação do secretário ou outro superior da área cai para 46,1%. A autonomia para se relacionarem com os técnicos de outras áreas envolvidas com o PBF, sem necessidade de acessar algum superior hierárquico, sobe para 75,0%.

Os processos de articulação pós-implementação de ações diminuem bastante de peso em relação às ações anteriores: avaliações conjuntas (56,6%), melhorias nas formas de trabalho conjunto (52,6%) e registro dos trabalhos conjuntos (42,1%). Assim como nos municípios, os estados acreditam que não foi necessário modificar as formas de trabalho a partir das relações estabelecidas com os demais envolvidos com o PBF (18,4%).

TABELA 6: PERCURSO DA INTERSETORIALIDADE – ESTADOS

	Discordo totalmente	Discordo em parte	Não concordo nem discordo	Concordo em parte	Concordo totalmente
Minha área procura conhecer o funcionamento e as prioridades das políticas de outras áreas envolvidas com o PBF	N 1 % 3,8	--	--	4	21 80,8
Quando a possibilidade de uma ação conjunta com outras áreas envolvidas com o PBF é identificada, minha área procura discutir a melhor forma para realizar aquela ação com todas as pessoas necessárias.	N --	1	--	2	23
As possibilidades de ações conjuntas com as outras áreas envolvidas com o PBF são levadas ao(à) secretário(a) ou outro superior da minha área para aprovação.	% --	3,8	--	7,7	88,5
A Coordenação Estadual do PBF na Saúde tem alguém claramente definido para contato com as outras áreas envolvidas com o PBF.	N 3 % 11,5	--	3	11	9 34,6
A Coordenação Estadual do PBF na Educação tem alguém claramente definido para contato com as outras áreas envolvidas com o PBF.	N --	--	1	3	22
A Coordenação Estadual do PBF tem alguém claramente definido para contato com as outras áreas envolvidas com o PBF.	% --	--	3,8	11,5	84,6
Foi preciso mudar a forma como minha área trabalhava anteriormente a partir da relação com as outras áreas envolvidas com o PBF.	N 3 % 11,5	1	5	13	4 15,4
O apoio do Governo Federal por meio de informes, capacitação, eventos ou contato direto fortalece os técnicos da minha área na relação com o(a) Secretário(a) ou outros superiores.	N 1 % 3,8	2	--	8	15 57,7
Os técnicos da minha área têm liberdade para se relacionar com os técnicos das outras áreas envolvidas com o PBF, sem que tenham que acionar o(a) secretário(a) ou outro superior.	N --	--	1	4	21
A relação entre as áreas envolvidas com o PBF é avaliada para que se identifiquem problemas e pontos positivos.	% --	--	3,8	15,4	80,8
Quando as áreas envolvidas com o PBF percebem que determinada forma de trabalhar juntos não está funcionando, todos buscam melhorá-la em conjunto.	N 3 % 11,5	--	2	8	13 50,0
As experiências bem sucedidas de trabalho conjunto entre as áreas envolvidas com o PBF são registradas para que outras pessoas possam conhecê-las.	N 1 % 3,8	--	1	11	13 50,0
	N 2 % 7,7	2	3	8	11 42,3

Fonte: MDS/Senare/Decon.

Instrumentos utilizados

Considerando os processos a que se dedicam nas articulações com as demais áreas, a seguir são apresentadas as identificações dos meios/canais utilizados no cotidiano da articulação intersetorial, sua periodicidade e os objetivos específicos.

Com relação aos municípios, destacam-se: telefone (78,8%); e-mail (69,7%); reuniões em nível técnico (65,7%). O uso do telefone e o do e-mail para a interação entre os setores é realizado entre diariamente e uma vez por mês tendo como foco discutir casos específicos de famílias ou beneficiários, resolver problemas operacionais e melhorar processos de trabalho. O uso do telefone também é realizado, em grande proporção, para esclarecimentos aos beneficiários.

Já os encontros presenciais ocorrem de maneira bastante esparsa, o que chama atenção, considerando tratar-se do nível municipal de atuação. As reuniões entre os(as) técnicos(as) responsáveis pelo Programa ocorrem apenas mensalmente e semestralmente e estão voltadas para a orientação técnica da equipe, para que conheçam a política/programa/ações dos demais, para o planejamento conjunto e para melhorar processos de trabalho. A quinta forma de interação mais frequente apontada se dá por meio das capacitações e/ou eventos sobre o PBF, ocorrendo semestralmente e anualmente, e está voltada a orientação técnica da equipe e para que as equipes conheçam as políticas/os programa/as ações das outras áreas.

Em relação ao comitê, comissão ou grupo intersetorial próprio do PBF, apenas 21,2% informou já ter participado desse tipo de instância. Utilizam esse canal, sobretudo, para informar as ações realizadas, realizar planejamento conjunto e conhecer as ações dos demais.

TABELA 7: FORMAS DE INTERAÇÃO DO PBF – MUNICÍPIOS (EM %)

Comunicação por telefone sobre assuntos do PBF	78,8
Comunicação por e-mail sobre assuntos do PBF	69,7
Reuniões entre os(as) técnicos(as) responsáveis pelo PBF nas diferentes áreas envolvidas com o Programa	65,7
Contato pessoal direto sobre assuntos do PBF (por exemplo, visitas entre os responsáveis das diferentes áreas, encontros não agendados, por acaso ou em outras situações não relacionadas ao PBF)	45,3
Convocação de comitê, comissão ou grupo intersetorial próprio do PBF	21,2

Fonte: MDS/Senarc/Decon.

Ao analisar as interações entre os setores nos estados, os principais meios utilizados são, por ordem de prioridade: comunicação por e-mail (94,7%), reuniões entre os técnicos (93,4%), comunicação por telefone (89,4%), convocação de instância própria do PBF e contato pes-

soal direto (68,4%). Há uma modificação com relação aos municípios, tendo a interação presencial maior peso, seja por meio de reuniões técnicas ou de instâncias próprias do PBF.

A comunicação por meio eletrônico, bem como por telefone, ocorre com muito mais frequência que nos municípios, entre diariamente e semanalmente, tendo como foco: informes sobre as ações realizadas, orientação técnica da equipe; monitoramento de ações e resolução de problemas operacionais. É interessante notar que, assim como nos municípios, essas vias de contato indireto preponderam e visam tratar de assuntos operacionais. Mas chama a atenção que a frequência no uso de tais instrumentos seja maior do que naqueles, ainda que façam também uso maior de contatos diretos pessoais.

As reuniões entre os técnicos e a convocação de comitê, comissão ou grupo intersectorial próprio do PBF aparecem entre as quatro formas de interação mais utilizadas, sendo realizadas mensalmente ou bimestralmente e tratando, sobretudo, de: informes sobre as ações realizadas; planejamento conjunto; avaliação de resultados e tomada de decisão conjunta. O Comitê/Grupo Intersetorial do PBF é o principal espaço de planejamento conjunto das ações.

TABELA 8: FORMAS DE INTERAÇÃO DO PBF – ESTADOS (EM %)

Comunicação por e-mail sobre assuntos do PBF	94,74
Reuniões entre os(as) técnicos(as) responsáveis pelo PBF nas diferentes áreas envolvidas com o Programa	93,42
Comunicação por telefone sobre assuntos do PBF	89,47
Convocação de comitê, comissão ou grupo intersectorial próprio do PBF	68,42
Contato pessoal direto sobre assuntos do PBF (por exemplo, visitas entre os responsáveis das diferentes áreas, encontros não agendados, por acaso ou em outras situações não relacionadas ao PBF)	51,32

Fonte: MDS/Senarc/Decon.

Percepções de trabalho intersectorial

A pesquisa revela a percepção sobre a importância que os respondentes atribuem ao trabalho conjunto entre a Assistência Social, Saúde e Educação para o sucesso do

Programa. Assim, em paralelo ao que é realizado, o entendimento sobre as articulações intersetoriais necessárias ao Programa pode revelar algumas lacunas entre demandas e efetividade de ações. Nesse bloco os dados também foram levantados segundo a escala Likert.

Nos municípios, em relação à autoridade condutora do trabalho intersetorial, os gestores e coordenadores manifestaram-se majoritariamente pela discordância em que esse papel seja exercido por órgão não envolvido diretamente com o Bolsa Família (77%). O percentual cai para 22,1% quando a pergunta é se concordam totalmente que cabe à gestão municipal do PBF tomar a maior parte das decisões sobre o trabalho dos demais envolvidos com o Programa (41,1% concordam apenas parcialmente). Para a maioria (55,8%), a gestão municipal do PBF tem condições de saber como as outras áreas envolvidas com o Programa estão trabalhando, mas para 30% dos respondentes (38,9% concordam apenas parcialmente) a gestão detém a maior parte das informações importantes sobre o trabalho dessas áreas. Ou seja, apesar do entendimento de que a coordenação intersetorial do PBF deve ser exercida por um dos órgãos envolvidos com o Programa e de que a gestão municipal do PBF sabe sobre o trabalho dos demais, não há concordância total de que a gestão municipal deve tomar a maior parte das decisões.

Com relação ao trabalho intersetorial das equipes, 79,1% acredita que o trabalho em conjunto com outras áreas envolvidas com o PBF no município permite aproveitar o que cada área tem de melhor, 50,8% acreditam que elas têm objetivos complementares e 33,1% discordam totalmente (e 18,3% parcialmente) de que se cada área envolvida fizer sua parte não é preciso que elas se articulem. Ainda, para 60,2% não há conflitos entre as áreas envolvidas com o PBF, e 66,9% discordam totalmente que é desnecessária a comunicação constante entre os envolvidos porque elas já sabem o que tem que fazer no Programa. A grande maioria (79,0%) concorda totalmente que deve atuar conjuntamente com as outras áreas envolvidas para atender as necessidades dos beneficiários do Programa e que a chave para o trabalho com o PBF é construir e manter boas relações dentro e fora da área de atuação (81,3%). 43,1% concordam parcialmente (16,3% totalmente) que as regras que importam no trabalho com o PBF têm a ver com interação com outras áreas.

TABELA 9: CARACTERÍSTICAS DA RELAÇÃO ENTRE AS ÁREAS ENVOLVIDAS COM O PBF – MUNICÍPIOS

	Discordo totalmente	Discordo em parte	Não concordo nem discordo	Concordo em parte	Concordo totalmente
A Gestão Municipal do PBF é quem deve tomar a maior parte das decisões sobre o trabalho das outras áreas envolvidas com o PBF.	% 13,1	16,3	7,4	41,1	22,1
A Gestão Municipal do PBF detém a maior parte das informações importantes para o trabalho das outras áreas envolvidas com o PBF.	% 11,6	11,6	7,9	38,9	30,0
Outro órgão, que não esteja envolvido diretamente com o PBF, é quem deve coordenar o trabalho das áreas envolvidas com o PBF.	% 77,0	7,2	6,1	6,2	3,5
A responsabilidade pelo trabalho das outras áreas envolvidas com o PBF no município é da Gestão Municipal do PBF.	% 19,5	16,0	9,5	32,8	22,2
A Gestão Municipal do PBF tem condições de saber como as outras áreas envolvidas com o Programa estão trabalhando.	% 2,3	4,3	6,0	31,6	55,8
As áreas envolvidas com o PBF no município têm objetivos complementares.	% 1,6	3,1	10,7	33,8	50,8
Trabalhar em conjunto com as outras áreas envolvidas com o PBF no município permite aproveitar o que cada área tem de melhor.	% ,6	1,0	3,2	16,2	79,1
Se cada área envolvida com o PBF no município fizer a sua parte no Programa, não é preciso que elas se articulem tanto.	% 33,1	18,3	5,4	27,9	15,2
O trabalho conjunto entre as áreas envolvidas com o PBF economiza os recursos do município.	% 6,4	8,6	17,0	28,9	39,1
A comunicação constante entre as áreas envolvidas com o PBF no município é desnecessária porque as áreas já sabem o que tem que fazer no Programa.	% 66,9	12,8	3,8	10,1	6,4
Há conflitos entre as áreas envolvidas com o PBF no município.	% 60,2	9,2	8,4	18,0	4,2

Fonte: MDS/Senarc/Decon.

Para os estados, os dados revelam não haver a percepção de preponderância de um setor sobre os demais. Dos entrevistados, 96,1% discordam totalmente que outro órgão que não esteja envolvido diretamente com o Bolsa Família é quem deva coordenar o trabalho das áreas. Porém, 53,9% também discordam que a responsabilidade pelo trabalho dos outros envolvidos com o Programa caiba à gestão estadual do PBF e 43,4% discorda totalmente (e 21,1%, parcialmente) que quem deve tomar a maior parte das decisões sobre o trabalho dos envolvidos com o PBF seja a coordenação estadual do Programa. Ainda, 47,4% concordam parcialmente que a coordenação estadual do PBF tem condições de saber como as outras áreas envolvidas com o Programa estão trabalhando e 38,2% discordam totalmente que a Coordenação estadual do PBF detém a maior parte das informações importantes para o trabalho das outras áreas envolvidas.

Com relação ao trabalho intersetorial, 82,9% concordam totalmente que o trabalho em conjunto com os envolvidos com o PBF no estado permite aproveitar o que cada área tem de melhor; 63,2% acreditam que as áreas envolvidas com o Programa têm objetivos complementares e 67,1% (o dobro do percentual municipal) discordam totalmente que se cada um fizer sua parte não é preciso que elas se articulem tanto. Para 57,9% não há conflitos entre as áreas envolvidas com o PBF, e 96% (20 pontos percentuais a mais que nos municípios) discordam totalmente que é desnecessária a comunicação constante entre as áreas envolvidas. A maioria (79,0%) concorda totalmente que um dos objetivos do seu trabalho é atuar conjuntamente às outras áreas envolvidas para atender as necessidades dos beneficiários do Programa e que a chave para o trabalho com o PBF é construir e manter boas relações dentro e fora da área de atuação (81,3%). Mas apenas 16,3% concordam totalmente (43,1% concordam parcialmente) que as regras que importam no trabalho com o PBF têm a ver com interação com outras áreas.

TABELA 10: CARACTERÍSTICAS DA RELAÇÃO ENTRE AS ÁREAS ENVOLVIDAS COM O PBF – ESTADOS

		Discordo totalmente	Discordo em parte	Não concordo nem discordo	Concordo em parte	Concordo totalmente
A Coordenação Estadual do PBF é quem deve tomar a maior parte das decisões sobre o trabalho das outras áreas envolvidas com o PBF.	%	43,4	21,1	1,3	27,6	6,6
A Coordenação Estadual do PBF detém a maior parte das informações importantes para o trabalho das outras áreas envolvidas com o PBF.	%	38,2	15,8	3,9	31,6	10,5
Outro órgão, que não esteja envolvido diretamente com o PBF, é quem deve coordenar o trabalho das áreas envolvidas com o PBF.	%	96,1	2,6	--	--	1,3
A responsabilidade pelo trabalho das outras áreas envolvidas com o PBF no estado é da Coordenação Estadual do PBF.	%	53,9	15,8	1,3	17,1	11,8
A Coordenação Estadual do PBF tem condições de saber como as outras áreas envolvidas com o Programa estão trabalhando.	%	1,3	6,6	1,3	47,4	43,4
As áreas envolvidas com o PBF no estado têm objetivos complementares.	%	--	1,3	3,9	31,6	63,2
Trabalhar em conjunto com as outras áreas envolvidas com o PBF no município permite aproveitar o que cada área tem de melhor.	%	1,3	1,3	--	14,5	82,9
Se cada área envolvida com o PBF no município fizer a sua parte no Programa, não é preciso que elas se articulem tanto.	%	67,1	15,8	1,3	11,8	3,9
O trabalho conjunto entre as áreas envolvidas com o PBF economiza os recursos do estado.	%	3,9	9,2	3,9	32,9	50,0
A comunicação constante entre as áreas envolvidas com o PBF no estado é desnecessária porque as áreas já sabem o que tem que fazer no Programa.	%	89,5	5,3	--	5,3	--
Há conflitos entre as áreas envolvidas com o PBF no estado.	%	57,9	7,9	3,9	27,6	2,6

Fonte: MDS/Senarc/Decon.

Isto é, há um entendimento, tanto nos municípios como nos estados, da necessidade de trabalho conjunto, com comunicação constante, unindo esforços e conhecimentos de cada área, tendo em vista que os objetivos se complementam e que a interação entre as áreas envolvidas não é de conflito.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Programa Bolsa Família, na perspectiva das condicionalidades, se mostrou um grande articulador em prol da efetivação de acesso aos direitos sociais para as crianças e adolescentes. Os dados incontestes dos últimos anos revelam que resultados foram alcançados, tanto no aumento no acesso e na permanência dos estudantes beneficiários nas escolas como na diminuição da mortalidade infantil, no aumento de pré-natal e na imunização das crianças.

Sem dúvida, a articulação entre as políticas de assistência social, educação e saúde, nos três níveis federativos foram responsáveis por esse alcance. Entretanto, urge como desafio central, diante das demandas de melhoria na qualidade dos serviços e aumento da complexidade da coordenação intersetorial, aperfeiçoamentos referentes à implementação das políticas, bem como no desenho do sistema de proteção social, focado na garantia do desenvolvimento integral das crianças e adolescentes, capaz de provocar mais impactos no rompimento dos ciclos de pobreza. Para enfrentar tais desafios é imprescindível compreender melhor como as articulações intersetoriais são estabelecidas atualmente no território onde essas políticas são entregues aos cidadãos.

Os dados da pesquisa sobre a prática da intersetorialidade nas áreas responsáveis pelo Programa Bolsa Família na saúde, educação e assistência social nos níveis estadual e municipal nos provocam algumas reflexões.

Com relação à organização setorial da gestão do Programa Bolsa Família, há certa estabilidade na ocupação dos cargos dos responsáveis pelo PBF em suas respectivas áreas de atuação, com desta queda Gestão do PBF na assistência social, em que o nível hierárquico do cargo ocupado tenha tendência a ser superior àquele das coordenações de saúde e educação. Esses gestores têm diversas outras atribuições para além do Bolsa Família e, em relação ao Programa, procuram seguir estritamente suas regras e procedimentos, dedicando mais tempo no trabalho ao preenchimento de sistemas de informação; articulação com as equipes de sua secretaria que prestam serviço direto aos beneficiários e atendimento aos beneficiários, além da articulação com outras áreas envolvidas com o Programa. No caso dos estados, nota-se similaridade com os municípios (ainda que as atribuições sejam distintas nos dois níveis), ou seja, é dedicado grande tempo para atividades operacionais necessárias (apoio técnico, capacitações e sensibilizações). Entretanto, dispõem menor tempo às atividades de articulação/planejamento conjunto.

No tempo dedicado às articulações, as atividades se concentram na fase de implementação com menor envolvimento na parte de monitoramento e avaliações conjuntas dessas ações e seus desdobramentos, tais como revisão nas metodologias de trabalho e registro das experiências que formalizariam minimamente tais percursos da agenda intersetorial.

Com relação aos instrumentos utilizados nessas atividades, predominam as vias de contatos céleres, porém indiretas – telefone e e-mail. Chama a atenção que estados, em relação aos municípios, tenham maior frequência tanto no uso desses instrumentos como naqueles relacionados a contatos pessoais diretos. Observa-se que ainda não estão incorporadas à rotina de trabalho dos gestores/coordenadores do PBF as ações de articulação não operacionais, que exigem maior interação, e discussões aprofundadas sobre os impactos de suas ações nas vidas das famílias.

Por outro lado, quando as perguntas se direcionam à **percepção coletiva da importância da intersectorialidade** no trabalho desenvolvido no âmbito do PBF, há entendimento, pelos respondentes, de que a interação entre as áreas envolvidas não é de conflito e que elas devem trabalhar conjuntamente, pois seus objetivos se complementam, há economia de recursos e cada área fazendo somente sua parte não é suficiente.

Os resultados da pesquisa ainda devem ser mais bem explorados, sobretudo à luz das diferenças dos portes municipais e das respostas por setor, e analisados segundo alguns marcos analíticos. No entanto, eles permitem constatar que há necessidade de avanços que ampliem o escopo das ações a partir do acúmulo gerado com as articulações intersectoriais operacionais. E nos deixam as seguintes questões a serem respondidas: como os setores públicos responsáveis por contribuir para o desenvolvimento integral das crianças e adolescentes, com equidade, podem avançar em suas articulações? Essas ações extrapolam o Programa Bolsa Família? Como avançar na institucionalização das diversas possibilidades de governança dessas articulações nos diversos níveis?

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Decreto n. 5.209**, de 17 de setembro de 2004. Regulamenta a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5209.htm>. Acesso em 14 abr. 2016.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. **Manual de Gestão do Programa Bolsa Família**. Brasília, DF: MDS, 2014.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Lei nº 8.069, de 13.07.90. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Está disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm. Acessado em 15.04.2016.

CIRENO, F. VIANA, I., ALVES, C. Ensino básico e trajetória escolar dos estudantes do Programa Bolsa Família. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, n. 18, 2014. Brasília, DF: MDS, 2014.

CUNILL-GRAU, Nuria. La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: Un acercamiento analítico-conceptual. **Gestión y política pública**, v. 23, n. 1. 2014.

MELO, Daniel. **Análise das escolas para subsidiar as ações complementares**: escolas maioria PBF; infraestrutura escolar; tamanho das escolas; localização e localização diferenciada. Projeto 914BRZ3002/2013. UNESCO/MDS: 2013.

RASELLA, David. Efeitos do Programa Bolsa Família sobre a mortalidade em crianças: uma análise nos municípios brasileiros. In: CAMPHELLO, Tereza; NERI, Marclo Côrtes (Orgs.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília, DF: MDS; IPEA, 2013.

SILVA, Lucas. Mecanismos da construção federal da intersectorialidade no Programa Bolsa Família: o papel das burocracias, **Revista do Serviço Público**, v. 64, n. 3, jul./set. 2013.

XIMENES, D., MOLL, J., MACEDO, J. Políticas para a inclusão na Educação Básica em contextos de Desigualdade: considerações a partir da experiência da parceria entre o Programa Bolsa Família e Programa Mais Educação. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, n. 18, 2014. Brasília, DF: MDS, 2014.

Os *Cadernos de Estudos – Desenvolvimento Social em Debate* visam divulgar pesquisas, disseminar resultados e subsidiar reflexões e avaliações referentes a políticas e programas sociais. Neste volume, são apresentadas as principais discussões ocorridas em 2014 no *Seminário sobre Intersetorialidade nas Políticas Sociais: Perspectivas a partir do Programa Bolsa Família*, que materializou parte das reflexões presentes sobre o papel da intersectorialidade no contexto das políticas sociais atuais.

Os sete artigos apresentados nesta edição trazem uma série de conceitos, categorias e evidências concretas sobre a intersectorialidade nas políticas sociais. Contribuem assim para promover uma reflexão crítica sobre a implementação das políticas sociais, em particular, no Bolsa Família. Enfrentar e superar os desafios da intersectorialidade, mobilizando todos os setores e atores envolvidos, é uma iniciativa essencial para garantir nos próximos anos avanços no sistema de proteção social brasileiro.

