

**FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS DE SÃO PAULO  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESA DE SÃO PAULO  
MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNO**

NATALIA NAVARRO DOS SANTOS

**A INTERSETORIALIDADE COMO MODELO DE GESTÃO DAS  
POLÍTICAS DE COMBATE À POBREZA NO BRASIL**

*O Caso do Programa Bolsa Família no Município de Guarulhos*

SÃO PAULO

2011

**NATALIA NAVARRO DOS SANTOS**

**A INTERSETORIALIDADE COMO MODELO DE GESTÃO DAS  
POLÍTICAS DE COMBATE À POBREZA NO BRASIL**

*O Caso do Programa Bolsa Família no Município de Guarulhos*

*Dissertação apresentada à Escola de  
Administração de Empresas de São Paulo da  
Fundação Getúlio Vargas, como requisito  
para obtenção do título de Mestre em  
Administração Pública e Governo.*

*Área de concentração: Transformações do  
Estado e Políticas Públicas*

*Orientadora: Profa. Dra. Ana Cristina Braga Martes*

SÃO PAULO  
2011.

**FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS DE SÃO PAULO  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESA DE SÃO PAULO  
MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNO**

**A INTERSETORIALIDADE COMO MODELO DE GESTÃO DAS  
POLÍTICAS DE COMBATE À POBREZA NO BRASIL**

*O Caso do Programa Bolsa Família no Município de Guarulhos*

*Dissertação apresentada à Escola de  
Administração de Empresas de São Paulo da  
Fundação Getulio Vargas, como requisito  
para obtenção do título de Mestre em  
Administração Pública e Governo.*

*Área de concentração: Transformações do  
Estado e Políticas Públicas*

*Orientadora: Profa. Dra. Ana Cristina Braga Martes*

SÃO PAULO,

2011

NAVARRO, Natalia.

A Intersetorialidade como Modelo de Gestão das Políticas de Combate à Pobreza no Brasil: O Caso do Programa Bolsa Família no Município de Guarulhos / Natalia Navarro dos Santos. - 2011.

166 f.

Orientador: Ana Cristina Braga Martes

Dissertação (mestrado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Políticas públicas -- Brasil. 2. Relações intersetoriais. 3. Programa Bolsa Família (Brasil). 4. Pobreza -- Política governamental -- Brasil. I. Martes, Ana Cristina Braga. II. Dissertação (mestrado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

CDU 35(81)

NATALIA NAVARRO DOS SANTOS

**A INTERSETORIALIDADE COMO MODELO DE GESTÃO DAS  
POLÍTICAS DE COMBATE À POBREZA NO BRASIL**

*O Caso do Programa Bolsa Família no município de Guarulhos*

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Administração Pública e Governo

Campo de conhecimento: Transformações do Estado e Políticas Públicas

**Data de aprovação:**

\_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

**Banca examinadora:**

---

Prof. Dra. Ana Cristina Braga Martes  
(Orientadora)  
FGV-EAESP

---

Prof. Dr. Marcos Fernandes Gonçalves da Silva  
FGV-EESP

---

Prof. Dr. Fernando Luis Abrucio  
FGV-EAESP

*Aos meus pais*

## RESUMO

Com a promulgação da Constituição de 1988 e o advento das políticas de combate à pobreza no Brasil, a questão da intersetorialidade passa a estar cada vez mais presente no debate sobre gestão de políticas públicas. Apesar disso, a intersetorialidade como modelo de gestão dessas políticas ainda não apresenta clareza na sua definição conceitual, assim como na sua aplicação. Em função de o Bolsa Família ser um programa que tem como um dos seus objetivos básicos promover a intersetorialidade e a sinergia entre as ações públicas de enfrentamento à pobreza, esse trabalho pretende compreender o funcionamento da gestão intersetorial, assim como discutir as dificuldades e problemas advindos da intersetorialidade. Por meio de um estudo de caso e do mapeamento das redes de relações interpessoais entre os atores de diferentes setores na implementação do Programa, procuramos analisar como funciona a intersetorialidade enquanto modelo de gestão, bem como compreender como são estabelecidas e mantidas as relações entre os setores. Concluímos neste trabalho que a intersetorialidade como modelo de gestão do Programa Bolsa Família ainda trata-se de um processo em construção, tanto na sua definição conceitual, quanto na sua aplicabilidade e, por isso, seu funcionamento ocorre, em boa medida, sem tomar como referência a formalidade de regulações pré-definidas, bem como a estrutura hierárquica dos setores.

*Palavras-chave: implementação de políticas públicas, burocracia, intersetorialidade, Programa Bolsa Família.*

## **ABSTRACT**

Since the promulgation of the Constitution in 1988 and the advent of policies to combat poverty in Brazil, the subject of intersectionality has become more present in the debate about management of public politics. Nevertheless, the intersectionality as a model of management is still not clear on its conceptual definition, as well as in its application. Bolsa Família is a program, which as one of its basic objectives promotes intersectionality and synergy among public actions against poverty in Brazil. This paper intends to comprehend the functionality of the intersectoral management, as well as discuss the difficulties and issues arising from intersectoral cooperation. Through a case study and mapping the network of social relations between actors from different sectors of the Program implementation, we analyzed how the intersectionality works as a model of management, as well as how the relationship between sectors is established and maintained. We can conclude that the intersectoral management model is still an ongoing process, both in conceptual definition, and its applicability. Therefore its operation is, largely, not referencing to the formality of pre-defined settings and the hierarchical structure of sectors.

Keywords: implementation of public policies, bureaucracy, intersectionality, Bolsa Família Program.

## **AGRADECIMENTOS**

Esse trabalho é produto da minha trajetória e como muitas pessoas fizeram parte dela, dedico meus agradecimentos de maneira abrangente, para que eu não incorra no erro de deixar pessoas importantes de fora. Gostaria de agradecer de coração a cada um que direta ou indiretamente me ajudou a dar os passos que me fizeram chegar até aqui.

Agradeço primeiramente ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPQ – pela bolsa concedida, que permitiu minha dedicação exclusiva a esse trabalho.

À Prefeitura de Guarulhos, especialmente aos gestores e técnicos da Coordenadoria do Fundo Social de Solidariedade, da Secretaria de Assistência Social e Cidadania, da Secretaria de Saúde e da Secretaria de Educação, por interromperam sua rotina de trabalho para me receberem, pela disposição em participar da pesquisa e por permitirem o acesso às informações necessárias.

À minha professora e orientadora, Ana Cristina Braga Martes pelo encorajamento e conselhos preciosos na elaboração, desenvolvimento e conclusão deste trabalho.

Aos meus professores do mestrado da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo, por compartilharem seu conhecimento de forma tão generosa e pelas inúmeras discussões que influenciaram tanto este trabalho.

Aos meus professores e companheiros do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo, principalmente ao Professor Marco Antônio Carvalho Teixeira e ao Professor Mario Aquino, pela inestimável ajuda durante o desenvolvimento desta pesquisa, assim como pelas conversas e risadas que tornaram mais leves os momentos difíceis.

Agradeço profundamente aos Professores Fernando Abrucio e Cláudio Couto, pelo incentivo, apoio e pelos conselhos preciosos. Por sempre nos ensinarem a extrair de nós o melhor que podemos.

Aos meus professores de graduação da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo que tanto contribuíram para minha formação e que mesmo à distância não deixaram de me

incentivar.

Aos meus pais e à minha irmã, pelo amor incondicional, pela paciência, pelo incentivo e apoio. Por nunca, sequer por um instante, deixarem de acreditar em mim e ainda não permitirem que eu mesma o fizesse. Por me mostrarem que eu sempre posso ir mais longe, não importa o tamanho dos obstáculos que eu venha a enfrentar. Por serem minhas referências de vida e minha maior fonte de inspiração.

Aos meus companheiros de jornada, Nina Best, Thamara Strelec, Eliane Barbosa, Nilson Braudel, Luciana Coentro, Natalia Fingermann, Marcelo Maia, Mariana Lippi e Daniela Weiers, pela amizade, pelos inúmeros momentos que compartilhamos juntos de dificuldades, descobertas, superações e muito companheirismo.

À minha grande amiga Kárine Guirau, pela confiança, pelo apoio e torcida. Por não me deixar desanimar nunca e sempre me ajudar a enxergar o que eu por algum motivo eu não consigo ver. Pela generosidade da sua amizade e por estar ao meu lado sempre.

## LISTA DE FIGURAS

<i>Figura 1. Mapa da divisão territorial de Guarulhos .....</i>	<i>76</i>
<i>Figura 2. Organograma da estrutura setorial e organizacional de implementação do PBF, no município de Guarulhos.....</i>	<i>81</i>
<i>Figura 3. Sociograma da rede de relações interpessoais completa .....</i>	<i>120</i>
<i>Figura 4. Sociograma da rede de relações interpessoais completa, segundo grau de centralidade dos atores por órgão .....</i>	<i>123</i>
<i>Figura 5. Sociograma da rede de relações interpessoais completa, segundo grau de centralidade dos atores por cargo .....</i>	<i>127</i>
<i>Figura 6. Sociograma da rede de relações interpessoais completa, segundo grau de intermediação dos atores por órgão .....</i>	<i>130</i>
<i>Figura 7. Organograma da estrutura hierárquica de implementação do PBF em Guarulhos .....</i>	<i>134</i>
<i>Figura 8. Sociograma da rede das relações interpessoais, abordagem Lambda.....</i>	<i>137</i>

## LISTA DE QUADROS

<i>Quadro 1. Compromissos das famílias nas áreas de saúde, educação e assistência social</i> .....	47
<i>Quadro 2. Efeitos por descumprimento de condicionalidades do PBF (crianças, adolescentes até 15 anos, gestantes/nutrizes)</i> .....	48
<i>Quadro 3. Efeitos por descumprimento de condicionalidades do BVJ (jovens de 16 e 17 anos)</i> .....	49
<i>Quadro 4. Níveis de intersetorialidade na gestão do PBF</i> .....	67
<i>Quadro 5. Análise da gestão intersetorial do município de Guarulhos com base no modelo ideal, segundo grau de integração</i> .....	108
<i>Quadro 6. Análise da gestão intersetorial do município de Guarulhos com base no modelo ideal, segundo grau de inclusão</i> .....	109

## LISTA DE GRÁFICOS

<i>Gráfico 1. Evolução da inclusão de famílias beneficiárias e da execução financeira do PBF .....</i>	<i>71</i>
<i>Gráfico 2. Evolução do acompanhamento das condicionalidades na saúde .....</i>	<i>72</i>
<i>Gráfico 3. Evolução do acompanhamento das condicionalidades na educação .....</i>	<i>72</i>
<i>Gráfico 4. Evolução do Índice de Gestão Descentralizada .....</i>	<i>77</i>
<i>Gráfico 5. Evolução dos Recursos Transferidos Para Apoio à Gestão.....</i>	<i>78</i>
<i>Gráfico 6. Taxa de Cobertura Qualificada de Cadastro .....</i>	<i>89</i>
<i>Gráfico 7. Taxa de Atualização de Cadastro .....</i>	<i>90</i>
<i>Gráfico 8. Evolução da Taxa de Crianças com Informações de Frequência Escolar.....</i>	<i>93</i>
<i>Gráfico 9. Evolução da Taxa de Famílias com Acompanhamento de Agenda de Saúde ..</i>	<i>96</i>

## **LISTA DE SIGLAS**

Centro de Referência da Assistência Social (CRAS)

Centros de Referência Especializados da Assistência Social (CREAS)

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)

Ministério do Desenvolvimento Social (MDS)

Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD)

Programa Bolsa Família (PBF)

Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem)

Partido dos Trabalhadores (PT)

Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE)

Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (SESCOOP)

Sistema de Condicionalidades do Programa Bolsa Família (SISCON)

Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN)

Secretaria de Assistência Social (SAS)

Secretaria de Saúde (SS)

Secretaria de Educação (SE)

Unidade Saúde da Família (USF)

Unidade Básica de Saúde (UBS)

## Sumário

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>10</b>
<b>CAPÍTULO 1: IMPLEMENTAÇÃO, BUROCRACIA E DISCRICIONARIEDADE: A INTERSETORIALIDADE COMO MODELO DE GESTÃO DAS POLÍTICAS DE COMBATE À POBREZA</b> .....	<b>16</b>
<i>Implementação e Gestão das Políticas Públicas: Um Balanço da Literatura</i> .....	<b>17</b>
<i>Burocracia, Interações Interpessoais e a Questão da Discricionari edade</i> .....	<b>20</b>
<i>A Intersetorialidade nas políticas públicas</i> .....	<b>22</b>
<i>O Conceito de Setor e a Setorialidade das Políticas Públicas</i> .....	<b>22</b>
<i>A Intersetorialidade como Estratégia de Implementação das Políticas Públicas</i> .....	<b>24</b>
<i>As Potencialidades e Limites da Intersetorialidade</i> .....	<b>26</b>
<i>Afinal do que se Trata a Intersetorialidade?</i> .....	<b>31</b>
<i>Intersetorialidade: Um Modelo Ideal</i> .....	<b>32</b>
<b>CAPÍTULO 2: METODOLOGIA UTILIZADA</b> .....	<b>35</b>
<b>CAPÍTULO 3: A INTERSETORIALIDADE E AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE À POBREZA NO BRASIL</b> .....	<b>43</b>
<i>Caracterização e Discussão do Programa Bolsa Família</i> .....	<b>46</b>
<i>A Criação do Programa Bolsa Família e suas Condições de Acesso</i> .....	<b>46</b>
<i>A Gestão Municipal do Bolsa Família</i> .....	<b>49</b>
<i>A Gestão das Condiçõ es</i> .....	<b>51</b>
<i>O Acompanhamento dos Beneficiários em Descumprimento com as Condiçõ es</i> .....	<b>52</b>
<i>O Índice De Gestão Descentralizada- IGD</i> .....	<b>54</b>
<i>Cálculo do IGD-M</i> .....	<b>56</b>
<i>A Utilização e Distribuição dos Recursos do IGD</i> .....	<b>58</b>
<i>A Instância de Controle Social</i> .....	<b>60</b>
<i>A Intersetorialidade Prevista nas Normativas do Programa</i> .....	<b>61</b>
<i>O Programa Bolsa Família seus Avanços e Desafios</i> .....	<b>70</b>
<b>CAPÍTULO 03: O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO MUNICÍPIO DE GUARULHOS</b> .....	<b>75</b>
<b>PERFIL DO MUNICÍPIO DE GUARULHOS</b> .....	<b>75</b>

<i>O Modelo de Gestão do Programa Bolsa Família no Município</i> .....	79
<i>A Coordenadoria do Fundo Social de Solidariedade: As Mudanças Ocorridas na Estrutura do Fundo Social de Solidariedade</i> .....	83
<i>A Questão da Intersetorialidade na Gestão do Programa</i> .....	87
<i>O Cadastramento e o Recadastramento das Famílias com Perfil CadÚnico</i> .....	88
<i>Acompanhamento das Condiçõ es no Setor: Educação</i> .....	90
<i>O Acompanhamento das Condiçõ es no Setor: Saúde</i> .....	94
<i>O Acompanhamento das Condiçõ es no Setor: Assistência Social</i> .....	98
<i>Conselho do Bolsa Família</i> .....	101
<i>A Intersetorialidade: Uma Questão Ainda Mal Resolvida em Guarulhos</i> .....	104
<b>CAPÍTULO 5: A IMPORTÂNCIA DOS FATORES RELACIONAIS PARA A ANÁLISE DA INTERSETORIALIDADE NA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA</b> .....	110
<i>O Papel de Mediador</i> .....	114
<i>Como Foram Encontrados e Analisados os Mediadores dos Setores Analisados</i> .....	117
<i>Análise da Rede Intersetorial e de seus Padrões de Sociabilidade</i> .....	119
<b>CONCLUSÃO</b> .....	139
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	147

## INTRODUÇÃO

Atualmente as pesquisas voltadas para a temática da implementação de políticas públicas têm dado destaque significativo ao papel desenvolvido pela comunidade de profissionais envolvidos no processo de implementação, e nas relações verticalizadas entre os funcionários de diferentes níveis hierárquicos e a sociedade (HILL, 2003; LIPSKY, 1980; LOTTA e PAVEZ, 2010). Porém, ainda há uma grande lacuna nos estudos orientados para as relações horizontalizadas entre as comunidades profissionais setoriais no processo de implementação de uma política pública intersetorial. A ausência de estudos sobre o assunto parece ainda maior quando observados os estudos empíricos sobre as relações intersetoriais na implementação de políticas públicas. Desta forma, este trabalho tem como objetivo cobrir essa lacuna e oferecer algumas contribuições para a discussão acerca da intersetorialidade.

A preocupação inicial que motivou esta análise foi compreender como funciona a gestão intersetorial do Programa no momento da implementação, dada a emergência de políticas públicas de enfrentamento à pobreza que têm como fator norteador a intersetorialidade, além da tendência da gestão pública no desenvolvimento de políticas públicas por temáticas. Na tentativa de elucidar as características do funcionamento de uma gestão intersetorial e das relações entre os setores na implementação de uma política pública, este trabalho apresenta uma investigação sobre a intersetorialidade como modelo de gestão de uma política de combate à pobreza, o Programa Bolsa Família, no município de Guarulhos.

A opção pelo município de Guarulhos como estudo de caso dessa pesquisa, é justificada, primeiramente, por se tratar de um modelo de gestão diferenciado em relação ao modelo proposto pelo MDS em que a Secretaria de Assistência Social seria o órgão responsável pela gestão do Programa Bolsa Família no município. No caso de Guarulhos, o órgão responsável pela gestão e coordenação do Programa é a Coordenadoria do Fundo Social, que apesar de fazer parte do setor de Assistência Social e estar vinculado por lei à Secretaria de Assistência Social, funciona como órgão autônomo. Outro fator associado é o fato do PT estar à frente da prefeitura de Guarulhos por três mandatos consecutivos,

sendo o mesmo partido que criou e consolidou o Bolsa Família como política de combate à pobreza no Brasil. O que pode contribuir para a estruturação e implementação do Programa no município, visto que o partido apresenta, em tese, um plano político convergente. E por fim, porque o município de Guarulhos já recebeu destaque quanto à implementação do PBF no Observatório de Boas Práticas do MDS.

A escolha pelo Programa Bolsa Família se justifica a princípio por se tratar do maior programa de combate à pobreza no Brasil e na América Latina, tanto em recursos investidos quanto em cobertura. O Programa reflete a tendência da gestão pública no trato das questões sociais por temáticas. Dessa maneira, o Bolsa Família se apresenta como um objeto relevante de pesquisa, por se tratar de um Programa de combate à pobreza, que transcende as fronteiras setoriais da administração pública. Ainda se explica pelo fato de que o PBF tem como um dos seus objetivos primeiros a promoção da intersetorialidade e a sinergia entre as ações públicas no que tange o combate à pobreza.

Nesse sentido, as questões centrais desta pesquisa estão todas associadas às relações entre os diferentes setores, seus conflitos e acordos, assim como seus arranjos, que podem produzir uma gestão com maior ou menor grau de intersetorialidade. A busca por quais os fatores que tornam uma gestão mais ou menos intersetorial deu origem a criação de um modelo ideal, com base na leitura crítica da literatura sobre o tema e na experiência obtida na pesquisa de campo. Esse modelo constitui-se de dois eixos que sugerem uma divisão hipotética de gestões segundo o nível de integração e inclusão entre os setores envolvidos na implementação da política pública em questão.

É importante ressaltar, que este trabalho partiu da premissa de que o processo de implementação de uma política pública é afetado por diversos fatores políticos, institucionais, e relacionais. Nesse sentido, observar a implementação de políticas públicas a partir dos atores que a implementam e das relações que estabelecem, significa considerar esse processo como uma interação entre diversos atores que não agem somente como fiéis executores dos serviços orientados por normas e regras, mas desenvolvem seus papéis conduzidos também com base em suas experiências, valores, visão de mundo, e inseridos em um dado contexto político-institucional e social. Em uma política pública que tem como modelo de gestão a intersetorialidade, esses fatores podem aparecer de forma mais acentuada, tendo em vista primeiramente o número de atores e

diferentes setores envolvidos e em segundo lugar a grande quantidade de arenas de discussão, negociação, barganha e, ainda da inevitável interdependência das ações entre os setores.

Considerada a importância destes fatores para a análise, foi realizado um levantamento da literatura e uma discussão dos principais pontos que sustentam os argumentos aqui utilizados. São eles: implementação de políticas públicas, burocracia e discricionariedade, setorialização e intersectorialidade das políticas públicas, políticas de combate à pobreza no Brasil, e Programa Bolsa Família.

Quanto aos recursos metodológicos utilizados eles foram divididos entre aqueles adotados para o estudo de caso e para a análise das redes de relações. No estudo de caso foram dois: a análise dos fatores políticos e dos institucionais. Para os fatores institucionais foram examinados dados e documentos oficiais publicados como, leis, normativas, decretos, diário oficial, entre outros. No que se refere aos fatores políticos realizamos um breve levantamento histórico sobre as transformações políticas e institucionais no órgão gestor do Programa Bolsa Família em Guarulhos.

Para a análise dos fatores relacionais utilizamos também, duas ferramentas metodológicas. A primeira delas foi entrevistas semi-estruturadas com os atores responsáveis pela execução do programa no município de Guarulhos, nos três setores e quatro órgãos envolvidos (Coordenadoria do Fundo Social de Solidariedade, Secretaria de Assistência Social e Cidadania, Secretaria de Saúde, Secretaria de Educação). A segunda utilizou-se da metodologia de análise de redes sociais.

A análise de redes sociais foi realizada levando em conta a etapa da implementação do Programa Bolsa Família, pois permite tanto identificar, quanto compreender as relações, vínculos e aspectos do padrão de interação entre implementadores de diferentes setores. Buscamos observar a princípio se há um padrão de relação entre os setores e como ele se configura. Examinamos também o acesso dos atores às estruturas de oportunidades e aos recursos materiais e imateriais, por meio da análise da posição que eles ocupam na rede. E por fim, identificamos e analisamos quais os atributos (setor, cargo e tipo de relação) contribuem para maior ou menor aproximação entre os atores na rede.

No total foram realizadas entrevistas com 12 profissionais dos 4 órgãos analisados, sendo 6 deles gestores e 6 burocratas do nível de rua. Para orientar a análise foi adotado e adaptado o conceito de gestor proposto por Fayol (1989) e a definição de burocracia do nível de rua construído por Lipsky (1980). Conceituou-se então como gestor o indivíduo designado a analisar e interpretar os objetivos propostos pela organização de um modo geral. É ele quem planeja e organiza as ações setoriais, lidera, orienta, informa e avalia as ações dos burocratas do nível de rua, e ainda pode atuar como mediador das relações intra e intersetoriais. A burocracia de nível de rua é que responde pelo nível operacional de prestação de serviço direta ao cidadão na implementação das políticas públicas, como por exemplo, policiais, professores, profissionais da saúde, da assistência social, entre outros.

Sendo assim, este trabalho observa os diversos fatores que influem sobre a implementação de uma política pública intersetorial, considerando sua dinâmica, incentivos e constrangimentos tanto políticos e como institucionais, assim como a relação entre os atores dos diferentes setores envolvidos na promoção das ações intersetoriais.

No que se segue apresentamos a estrutura deste trabalho e um resumo sucinto do que foi discutido em cada capítulo. O trabalho foi dividido em 5 capítulos, além de introdução e conclusão.

No primeiro capítulo, apresentamos o quadro conceitual utilizado. Para isso realizaremos uma discussão bibliográfica sobre a implementação e gestão de políticas públicas. Abordaremos também o processo de implementação, a partir dos atores que a executam, os agentes da burocracia e do seu potencial de discricionariedade nas suas ações. A interação entre esses atores e setores é marcada por disputas, conflitos, mas ao mesmo tempo por acordos e parcerias. Neste mesmo capítulo abriremos a discussão sobre setorialidade e intersetorialidade como modelo de gestão das políticas públicas. Posteriormente discutiremos a adoção da intersetorialidade como modelo das políticas de combate à pobreza no Brasil, mais especificamente do Programa Bolsa Família.

No segundo capítulo, descrevemos a metodologia adotada justificando sua utilização a partir da literatura sobre metodologia de análise de redes sociais, assim como sobre a metodologia de estudo de caso. Destacamos também alguns conceitos que nos

serão úteis para explicar as relações na rede intersetorial do PBF em Guarulhos. Os conceitos utilizados são os de mediador e coordenador inseridos em uma rede social. Conjuntamente procuramos analisar esses conceitos à luz do estudo de caso em questão. Posteriormente, no capítulo 05, são analisadas as redes pessoais e a rede de relações interpessoais, assim como o efeito dos atributos da construção das redes.

No terceiro capítulo, apresentamos um panorama do Programa Bolsa Família, no que se refere as suas normativas, leis, instruções operacionais, entre outros documentos que regulamentam a implementação do Programa nos municípios. O recorte realizado parte desde sua criação, no ano de 2004, até o ano de 2010. Em seguida discutiremos a questão da intersetorialidade prevista no Programa. Por fim analisaremos alguns dos avanços conquistados ao longo dos seis anos de existência do Programa Bolsa Família, e seus principais desafios de uma forma geral, não especificamente em âmbito municipal.

No quarto capítulo, iniciamos a apresentação do caso estudado, o município de Guarulhos, observando o contexto político e institucional, que nos permitiu observar e analisar algumas questões fundamentais relacionadas à prática da intersetorialidade e a implementação do programa na cidade. A primeira parte do capítulo é dedicada à apresentação do perfil do município estudado. Em seguida é apresentado o órgão do setor de Assistência Social responsável pela implementação do Programa no município, em seguida é realizada uma breve análise sobre a trajetória deste órgão, desde a adesão de Guarulhos ao Bolsa Família em 2004. Por fim é analisada a intersetorialidade de modo geral e, sequencialmente na perspectiva de cada um dos setores envolvidos: Saúde, Assistência Social e Educação. A idéia geral deste capítulo é primeiramente levantar os fatores políticos e institucionais que criaram um contexto específico para o desenvolvimento do Programa e para o modelo de gestão adotado no município, para então compreendermos como eles influenciam nas relações interpessoais e entre os setores e, conseqüentemente no grau de intersetorialidade obtido.

O quinto capítulo deste trabalho dá atenção aos fatores relacionais presentes no processo de intersetorialização do Programa Bolsa Família no município, com base na análise das entrevistas e da metodologia de análise de redes sociais. Damos início às análises realizadas quanto à distância média entre os burocratas de nível de rua de cada setor em relação aos dos outros setores analisados. Além disso, são relacionadas às

matrizes de relações às de atributos, e então analisados quais os fatores que influem sobre a maior ou menor proximidade entre os atores. Identificados os atores que atuam como pontes entre o seu órgão e outros, assim como entre seu setor e outros setores, são analisados os graus de intermediação desses mediadores em relação ao restante da rede. O grau de centralidade desta rede também é analisado, de modo a verificar o quão centralizadas estão as relações em torno de um setor, órgão ou atores específicos.

A última sessão é destinada às considerações finais, em que fazemos um balanço dos resultados encontrados nesta pesquisa. E por fim, concluímos sobre os avanços desta pesquisa em relação à literatura abordada.

## **CAPÍTULO 1: IMPLEMENTAÇÃO, BUROCRACIA E DISCRICIONARIEDADE: A INTERSETORIALIDADE COMO MODELO DE GESTÃO DAS POLÍTICAS DE COMBATE À POBREZA**

Os modelos de gestão das políticas de combate à pobreza têm se alterado substancialmente em período recente. Um dos maiores desafios destas políticas está associado à questão da intersectorialidade, isto é, à necessidade dos diferentes setores atuarem de forma integrada e inclusiva na implementação destas políticas, compartilhando recursos, metas e desenvolvendo estratégias conjuntamente a partir das experiências já vivenciadas. O modelo de implementação anteriormente operante, o setorial, não prevê essa dinâmica de relações. Pelo contrário, confere aos setores atividades circunscritas à especialização profissional de cada área de atuação. No entanto, essas fronteiras não refletem nem a lógica, nem a complexa dinâmica dos problemas encontrados na sociedade, como é o caso da pobreza. Os problemas sociais transpõem as barreiras setoriais e necessitam de uma atuação integrada capaz de vislumbrar o indivíduo ou a família “como um todo” e não de forma fragmentada, isolada e desarticulada. No entanto, a integração entre os setores na implementação de uma política pública pode não ser uma tarefa fácil e consensual, pelo contrário pode ser por vezes paradoxal, apontando caminhos sinuosos rumo à ação intersectorial.

Portanto, é com base na emergência e frequência com que diferentes políticas públicas no Brasil têm adotado a intersectorialidade e no relativo ineditismo da intersectorialidade como modelo de gestão institucionalizado, que o adotamos como objeto de interesse desta pesquisa.

Visto isso, procuramos compreender como funciona a gestão intersectorial na implementação de uma política pública. É com base nessa questão, que nos debruçamos sobre o objeto estudado e procuramos contribuir para a literatura sobre intersectorialidade com o estudo do caso da implementação do Programa Bolsa Família no município de Guarulhos.

Para compreendermos o funcionamento da intersectorialidade apresentamos um balanço da literatura sobre implementação e gestão de políticas públicas, sobre burocracia e, setorialidade e a intersectorialidade das políticas. É desta forma que se encontra dividido

este primeiro capítulo, cujo objetivo não é esgotar o debate aqui travado, mas construir as pontes conceituais necessárias para a compreensão do objeto estudado.

## ***Implementação e Gestão das Políticas Públicas: Um Balanço da Literatura***

A implementação e a gestão das políticas públicas pode ser considerado como uma questão ainda pouco explorada do ponto de vista empírico, ou seja, há poucos estudos que privilegiam a análise das políticas públicas no momento de sua implementação (ARRETCHE, 2003). Do ponto de vista normativo, esta análise tem sido margeada por questões como *bottom up* e *top down*, assim como a questão da discricionariedade na atuação da burocracia, *policy networks*, entre outras.

Os estudos clássicos sobre implementação de políticas públicas, revelavam que problemas não previstos pelos formuladores de políticas poderiam representar obstáculos intransponíveis e, por sua vez, conduzir a política ao insucesso (SILVA e MELO, 2000). Este tipo de crítica esteve por muito tempo entrelaçada à visão clássica do processo de uma política pública em que a implementação trata-se apenas de uma das fases do *policy cycle*. Nesse sentido, a implementação seria basicamente a fase subsequente à formulação, constituída a partir de um diagnóstico prévio, um sistema adequado de informação, coordenação perfeita, consenso, além de metas e recursos já definidos no seu planejamento, e então, resultados possíveis de serem medidos *a priori* (SILVA e MELO, 2000). Em outras palavras, pressupunha-se um processo de formulação das políticas públicas perfeito e infalível, além de uma realidade social imutável.

Esta perspectiva analítica, ficou conhecida como *top down*<sup>1</sup> (SABATIER, 1993), isto é, que uma política pública é “implementada de cima para baixo”, ou seja, que uma vez definida a política por seus formuladores, ela seria implementada pela burocracia contemplando exatamente seu desenho original. Admitia-se que a ação discricionária do burocrata era prejudicial à política, pois levava ao desvio das metas estabelecidas no

---

1 Para uma compreensão mais ampla dos conceitos de *top down* e *bottom up*, Sabatier Paul. “*Top down e bottom up approaches to implementation research*”, *Journal of Public Policy*, nº 6, 1986.

momento da formulação. A perspectiva *top down* estava diretamente associada à visão clássica do *policy cycle*, que se caracterizava como um processo composto por três fases: a formulação, a implementação e a avaliação, de modo subsequente e linear. Neste sentido, a implementação era vista apenas como uma etapa posterior a da formulação, momento em que seriam executadas as políticas com base no modelo já definido *a priori*. Essa visão não reconhecia a implementação como um processo dinâmico de criação e recriação da política pública, mas como “um jogo de uma rodada só”<sup>2</sup>. Nesse jogo, os atores implementadores, ou agentes da burocracia, são meros executores das políticas e os problemas de implementação eram considerados como “desvios de rota” (SILVA e MELO, 2000). No entanto, Silva e Melo (2000), assim como outros autores (LINDBLOM, 1979; LIPSKY, 1980; LOWI, 1972), ressaltavam que a implementação não se trata de um processo passivo.

*“Estudos de situações concretas revelam um padrão muito distinto, onde prevalece a troca, a negociação e a barganha, o dissenso e a contradição quanto aos objetivos. Ao invés de controle, autoridade e legitimidade verifica-se ambigüidades de objetivos, problemas de coordenação intergovernamental, recursos limitados e informação escassa.” (SILVA e MELO, 2000, p. 09)*

Na literatura internacional a partir da década de 70, diversos autores (LINDBLOM, 1979; LIPSKY, 1980; LOWI, 1972), passaram a examinar a implementação de políticas públicas e incorporam outras variáveis à análise, tais como as relações de poder e a integração entre as diferentes fases da política pública, diferentes arenas decisórias, de modo a trazer o Estado de volta ao debate, por meio do estudo das instituições e das burocracias (MARQUES, 1997).

Observar a implementação de políticas públicas a partir dos atores que as implementam significa considerar a dinâmica e as interações que ocorrem nesse processo. O que significa também, que os diferentes atores da burocracia que estão envolvidos, não agem somente como fiéis executores dos serviços de normas e regras, sem acionar seus referenciais, como definido pela visão da *policy cycle* e pela tipificação de burocracia

---

2 Para uma análise mais detalhada sobre a questão do *policy cycle* e seus determinantes vide Silva e Melo (2000).

weberiana. Pelo contrário, eles exercem suas funções e desenvolvem seus papéis conduzidos também com base em suas experiências, valores, visão de mundo e contexto no qual estão inseridos. Tal perspectiva reconhece que os implementadores também “fazem a política” e, por isso, podem ser considerados como *policy makers*, pois contam com certo grau de discricionariedade e de autonomia que permite a eles determinarem em grande parte a natureza e a qualidade do programa (ARRETCHE, 2001). Desse modo, a implementação passa a ser uma etapa de reformulação e formulação de novas políticas (LINDBLUM, 1980), pois implica em um processo criativo de tomada de decisões, além de ajustes incrementais de metas, recursos, prazos, entre outros fatores.

É importante ressaltar que o tipo ideal de burocracia construído por Weber não deve ser tomado como padrão para o funcionamento deste sistema operante, mas apenas servir como um referencial normativo do plano ideal. A confusão entre este plano ideal baseado a princípio na ética da obediência, com o *modus operandi*<sup>3</sup>, e o funcionamento real da burocracia, pode gerar controvérsias conceituais. Na medida em que o “tipo” proposto é um conceito ideal abstrato que não tem como pretensão ser uma conceitualização generalizadora que dá conta de toda e qualquer realidade, em qualquer contexto histórico, da mesma forma como o *modus operandi*, se restringe às normas e regras que orientam as atividades desenvolvidas, mas que não necessariamente são seguidas ao pé da letra. Assim, tanto o tipo ideal como o *modus operandi*, apenas servem como guias que auxiliam na compreensão da realidade, mas não em sua totalidade, considerada a variedade dos fenômenos.

Desta feita, o primeiro passo para analisarmos o processo de implementação de uma política pública é reconhecer que ela está inserida em um contexto, no qual fatores endógenos (normas, regras e estruturas/instituições) e fatores exógenos (contexto sócio-político, histórico e cultural; multiplicidade de atores envolvidos que carregam consigo referenciais distintos, entre outros) influem sobre ela e vice-versa.

Nesse sentido, para compreendermos o funcionamento das interações entre os indivíduos na implementação de uma política pública, precisamos tanto considerar os fatores endógenos e exógenos a ela, como também apreciar a dinâmica das ações dos atores envolvidos.

---

3 *Modus operandi* é uma expressão derivada do latim que significa “modo de operação”, utilizada para designar uma maneira de agir, operar ou executar uma atividade seguindo sempre os mesmos procedimentos.

## ***Burocracia, Interações Interpessoais e a Questão da Discricionariedade***

De acordo com o modelo típico ideal weberiano a burocracia se sustenta sobre o conhecimento técnico, que além de lhe conferir caráter racional, a transforma em instrumento capaz de assegurar alta eficiência administrativa (WEBER, 1999). Isso pressuporia certa racionalidade impessoal que seria então guiada por regras formais, que padronizariam e confeririam igualdade no tratamento dos casos. Nesse sentido, as relações hierárquicas seriam precisas e definidas pela distribuição das atividades a serem executadas (TRAGTENBERG, 2006). No entanto, como já vimos anteriormente, a burocracia moderna não se restringe a um sistema de organização formal, em que regras são seguidas e decisões implementadas. Cabe ressaltar que a preocupação weberiana não se direcionava a implementação de políticas públicas, mas a evitar o patrimonialismo.

Vimos também que a literatura que discute implementação das políticas públicas, afirma que o burocrata não é um mero executor de programas anteriormente formulados, uma vez que na implementação decisões importantes são tomadas e, portanto, alteram o desenho inicial da política pública.

Segundo Arretche (2001), há uma grande distância entre o desenho originalmente formulado da política pública e a realidade enfrentada pelos funcionários no momento da implementação. Esse *trade-off* pode ser entendido, como uma falha na previsão dos formuladores, ou como um espaço que pode ter sido definido propositalmente ou não, para adaptação desta política a realidade na qual será implementada. Essa contingência permite com que gestores e burocratas de rua exerçam sua autonomia, e construam estratégias com base na discricionariedade de suas ações (LOTTA, 2010).

*“A discricionariedade desses atores torna-se não apenas uma evidência empírica, mas quase um ideal normativo, ao comprovar a importância da autonomia para o reconhecimento da realidade na implementação das políticas públicas.” (LOTTA, 2010, p. 39)*

A existência de normas e regras operacionais que orientam as ações destes burocratas, bem como a existência de um órgão em nível hierárquico superior que coordena o Programa, apesar de constranger a ação discricionária dos burocratas e gestores de nível local, não é capaz de moldar ou definir totalmente sua prática. Isso pode ser visto tanto positivamente como negativamente. Positivamente, pois os programas podem apresentar resultados melhores do que os esperados, por considerarem as especificidades das questões que operam em âmbito local, tendo em vista a diversidade das unidades federativas que aderem aos programas (ARRETCHE, 2001). Negativamente, primeiramente porque o mesmo programa pode produzir resultados inteiramente diversos e por vezes aquém dos esperados, ou ainda, porque se torna cada vez mais difícil estabelecer controles efetivos para a atuação predatória de alguns atores da burocracia<sup>4</sup>. Há na literatura atual autores (ABRUCIO, et.al, 2010) que se debruçam sobre o assunto, porém este não é o objetivo deste trabalho, por isso não nos aprofundaremos nesta discussão.

Reconhecendo a discricionariedade das ações da burocracia e a multiplicidade dos atores envolvidos, a implementação de uma política configura-se como um momento marcado por pontos de vista distintos e possíveis conflitos. O que significa dizer que cada tipo de política pública vai encontrar diferentes formas de apoio e de rejeição entre os atores envolvidos, reflexo de disputas travadas nas diferentes arenas (SOUZA, 2006). Esta situação é ainda mais evidente no caso de uma política pública intersetorial, uma vez que a quantidade de arenas é aumentada e a interdependência das ações inevitável.

---

4 Predatórias no sentido de privilegiar público e demandas, além gastar os recursos com práticas que não estejam em consonância com as diretrizes e objetivos do programa em questão.

## ***A Intersetorialidade nas Políticas Públicas***

*“Estamos de tal modo habituados a servir-nos dessas palavras no decurso das conversas, que parece inútil precisar o sentido em que as tomamos. Atribuímos-lhe simplesmente a noção comum.”*  
(DURKHEIM, 1978)

Para compreendermos o que significa intersectorialidade se faz necessária uma discussão anterior do que entendemos por setor, tendo em vista que a intersectorialidade trata-se de um modelo de gestão que processa a relação recíproca entre vários setores<sup>5</sup>. A reciprocidade então referida, não pretende informar uma correspondência recíproca, ou um processo de troca mútua, mas de interação mútua. Seu sentido foi construído com base no “kantismo”, ou seja, “relação entre dois ou mais elementos quaisquer do mundo natural que são percebidos simultaneamente no espaço, de forma complementar e interativa”<sup>6</sup>. Desta forma, para analisarmos como se dá essa interação entre os setores e ainda tornar mais robusto o conceito de intersectorialidade faremos, a princípio, uma consideração breve sobre o que entendemos por “setor” e setorialidade das políticas públicas.

### ***O Conceito de Setor e a Setorialidade das Políticas Públicas***

A categoria “setor” é utilizada amplamente para analisar a ação do Estado segundo a lógica setorial, isto é, circunscrita e dividida por atividades como saúde, educação, planeamento urbano, entre outras. O setor seria então compreendido como “um conjunto de papéis sociais estruturados em torno de uma lógica vertical e autónoma

---

5 O significado da palavra intersectorialidade não consta no dicionário, no entanto por se tratar de uma palavra composta pelo prefixo Inter, mais o sufixo setorialidade foi possível construir um significado provisório e passível de entendimento a partir desta junção. (Priberam dicionário online; <http://www.priberam.pt/dlpo/dlpo.aspx>)

6 Dicionário Houaiss da língua portuguesa. Editora Objetiva, Rio de Janeiro, 2001.

de reprodução. A estruturação dos setores segue frequentemente, portanto, uma lógica profissional (papéis sociais), agrupando os atores de um dado campo de atividade, suas idéias e suas práticas” (MARQUES, 2000). Embora um setor seja a reunião de uma lógica profissional e de um domínio de idéias, isso não significa que haja uma hegemonia consensual quanto a um referencial e a uma única orientação. Pelo contrário, no exercício das atividades de cada setor há sempre presente um jogo marcado por conflitos e discussões em torno das idéias e estratégias que integram essa lógica setorial.

Devemos considerar as fronteiras explicitadas pela categoria “setor” que distinguem os campos de atividades por especialidades, no entanto essas fronteiras podem ser tênues e se sobreporem na medida em que o foco das políticas públicas não se circunscreva mais dentro destes limites. Este é o caso das políticas criadas com base em temáticas, como: políticas de combate à pobreza, voltadas para mulheres, jovens, diversidade étnica, entre outras.

*“Os problemas sociais sendo de naturezas diversas afetam uma mesma pessoa ou grupo de pessoas, situadas, em geral, no mesmo espaço social. Essa é uma maneira de ver os problemas sociais que ainda não ocasionou mudanças nas práticas de solucioná-los, pois cada política social tem um olhar próprio de ver os problemas sociais e de encaminhar solução.” (JUNQUEIRA, 2005, p. 1)*

A ênfase na dificuldade de delimitar contornos precisos aos setores revela não somente a complexidade dos problemas sociais encontrados, que transpõem as barreiras setoriais, como também a ausência de um insulamento na gestão de políticas públicas, e a presença de uma permeabilidade<sup>7</sup> entre atores de diferentes setores. Nesse sentido, a dinâmica das relações entre os setores e atores envolvidos nestas políticas, captada pela intersetorialidade deve ser objeto de estudo empírico para a elaboração e construção de um quadro conceitual, que não fixado *a priori* com base em pressupostos, mas construído a partir da discussão sobre o tema e com base nas evidências empíricas.

Como já ressaltado por outros autores, a análise setorial não destaca as relações entre os setores (MARQUES, 2000), mas apenas as relações intrasetoriais. Enquanto o

---

<sup>7</sup> Segundo Marques (2000), a permeabilidade é produzida a partir das teias de relações construídas ao longo da vida dos indivíduos, que nesse processo incorpora diferentes tipos de elos.

quadro analítico intersetorial privilegia a integração e interação, assim como a sinergia e o comunicação entre os setores envolvidos em uma dada política pública (JUNQUEIRA, 2005). Desta forma, como a coordenação e as estratégias de integração entre os setores constituem em um dos principais objetivos da presente análise, adotamos, portanto, o conceito de intersetorialidade, considerando a lógica presente em cada setor envolvido. Embora a intersetorialidade também considere os limites setoriais, eles não são utilizados para descrever e analisar a estrutura das relações entre indivíduos e grupos de diferentes setores. Para cobrir esta lacuna, utilizamos a metodologia de análise de redes sociais, com o objetivo de compreender a dinâmica das relações entre os setores, assim como a permeabilidade das estruturas quanto aos vínculos entre diferentes atores.

Neste sentido, este trabalho se propõem mais do que estudar a implementação de uma política sob a lógica de um setor de forma isolada. O objetivo é analisar a combinação de diferentes lógicas e como elas se configuram em uma importante rede de proteção social composta por diferentes atores, inseridos em diversas organizações e, que se traduzem em distintos padrões de ações intersetoriais.

## ***A Intersectorialidade como Estratégia de Implementação das Políticas Públicas***

Com a promulgação da Constituição de 1988 e o advento das políticas de combate a pobreza no Brasil, a questão da intersectorialidade passa a estar cada vez mais presente no debate sobre gestão de políticas públicas. Se considerarmos que o processo que culmina com o início do Programa Bolsa Família sofreu influência direta de políticas de combate à pobreza via transferência de renda condicionada anteriores, e que o formato adotado é fruto do resultado de negociações em diversas arenas, onde diferentes atores expressaram seus interesses e exerceram suas pressões, é possível entender como esse processo influenciou diretamente a opção pelo modelo adotado (NASCIMENTO, 2010). No entanto é importante ressaltar que as políticas de combate à pobreza, então referidas, como Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás, Renda Mínima, entre outros, tinham foco setorial, isto é, cada condicionalidade estava ligada a um setor específico, e cada Programa não apresentava relação direta com outros Programas.

Com a unificação destes Programas resultante no Programa Bolsa Família, em 2003/2004, a setorialização das demandas sociais no que tange a oferta de serviços básicos, passou a ser visto como um problema chave que gerava altos custos dada a escassez de recursos no setor público e a necessidade de estabelecimento de prioridades. Sob este mesmo ponto de vista, a setorialização estaria então diretamente associada à baixa eficiência dessas políticas, no sentido que gera (1) falta de articulação entre as políticas sociais, (2) superposições de objetivos e competências, (3) das clientela-alvo, (4) das agências e mecanismos de operação; (5) assim como instabilidade e descontinuidade dos programas sociais (DRAIBE, 1998). Concluiu-se que cada setor buscaria respostas diferentes a problemas por vezes enfrentados por outros setores, ao mesmo tempo, e com o mesmo público-alvo.

Com efeito, a setorialização das demandas sociais desconsidera o cidadão na sua totalidade e proporciona uma oferta de serviços públicos fragmentada (JUNQUEIRA, 2005). Neste sentido, as políticas públicas tem se tornado cada vez mais complexas, e têm preferido trabalhar com temáticas e não somente com setores, dada a multiplicidade de olhares, de experiências sobre a mesma questão (JUNQUEIRA, 2005; COELHO, 2009; CUNILL GRAU, 2005; INOJOSA, 1998).

A intersectorialidade é, porém, resultado de um processo ainda pouco claro e descoordenado de modelo de gestão de políticas públicas, cuja problematização impõe o desenvolvimento de modelos integrativos de gestão governamental. Pouco clara, pois a normatização associada aos programas somente recentemente forneceu orientações aos municípios sobre quais as ações e estratégias configuram uma ação intersectorial. Descoordenada, no sentido que os setores envolvidos interagem pouco para produzir os resultados previstos pelo programa, ou seja, o elo entre os setores ainda é fraco, com baixa troca de informações, experiências e trabalho em equipe.

Para analisarmos mais a fundo essas questões, primeiramente faremos um breve balanço da literatura sobre intersectorialidade a fim de levantar as principais questões associadas ao tema, assim como suas potencialidade e limites. E depois esboçaremos uma tipificação desenvolvida de gestão intersectorial com o intuito de que este modelo nos auxilie na análise das questões anteriormente levantadas.

## ***As Potencialidades e Limites da Intersetorialidade***

*“A juventude de tais idéias é mais cravejada de espinhos do que supõe os teóricos (...), e elas não desabrocham feito flor.” (WEBER, 2004: 49)*

A intersectorialidade pode ser considerada como um vetor analítico ainda pouco explorado pela literatura de políticas públicas. A lacuna parece ainda maior quando observamos a ausência de trabalhos empíricos sobre a questão. Dado o relativo ineditismo da abordagem proposta, este trabalho procurou com base na literatura sobre o tema e na experiência vivenciada em campo, propor um modelo de análise a partir de categorias. Essa tentativa não esgota todas as possibilidades de gestão intersectorial, mas consolida aquelas por hora experimentadas. No entanto, antes mesmo de explicitar o modelo, recorreremos a uma breve revisão sobre intersectorialidade, com vistas a elucidar um conjunto de axiomas que dão sustentação ao conceito consolidado pela literatura corrente.

O conceito de intersectorialidade remete, a princípio, a integração de diversos setores e da sociedade civil, com vistas à solução de problemas sociais (CUNILL GRAU, 2005; JUNQUEIRA, 2005), como uma estratégia que promove a relação<sup>8</sup> entre atores de diferentes setores por meio da comunicação, da interação e do compartilhamento de saberes e poder em torno de metas ou de objetivos comuns (COELHO, 2009). Podemos considerar a intersectorialidade como um modelo de gestão de políticas públicas que se baseia basicamente na contratualização de relações entre diferentes setores, onde responsabilidades, metas e recursos são compartilhados, compatibilizando uma relação de respeito à autonomia de cada setor, mas também de interdependência.

Levando em conta que a intersectorialidade na implementação de uma política pública é processo político, devemos considerar as contradições, restrições e resistências

---

<sup>8</sup> Tomo o conceito de relação social baseado na noção de Weber (1999), trata-se então de uma conduta reciprocamente (a reciprocidade não se encontra no conteúdo de sentido que cada agente lhe atribui, mas na capacidade de cada um compreender o sentido da ação dos outros) orientada e dotada de conteúdo significativo, pautada na probabilidade de que se agirá socialmente. Nas relações sociais as pessoas envolvidas partilham o sentido das ações dado pelas demais pessoas.

na articulação dos setores (CUNILL GRAU, 2005). Segundo Campos (2000) a ação intersetorial envolve espaços comunicativos, capacidade de negociação e intermediação de conflitos para a resolução ou enfrentamento final do problema principal e para a acumulação de forças, na construção de sujeitos, na descoberta da possibilidade de agir.

A intersetorialidade deve ser entendida como um modelo de gestão que tem como valor fundamental a totalidade do cidadão e da família, quanto à oferta a serviços públicos e acesso a direitos sociais. Sua definição quanto às estratégias e metas em uma política pública precisa estar definida claramente. Caso contrário, corre-se o risco de incorrer uma “guerra de inimigos”, caminhando em direção oposta a proposta da intersetorialidade.

A potencialidade de uma ação intersetorial está na efetividade de ações coordenadas e na sinergia entre diferentes setores (INOJOSA, 1998). Sinergia é definido como “ato ou esforço coletivo, de cooperação”<sup>9</sup>; “ação ou esforço simultâneos; cooperação; coesão; trabalho ou operação associados”<sup>10</sup> ou ainda “ação coordenada de vários órgãos”<sup>11</sup>.

Em linhas gerais, as estratégias de cooperação entre os setores envolvidos na implementação de um programa envolvem a compreensão de uma complexa dinâmica de relações entre os atores de cada setor e entre os setores, com a intervenção de diferentes políticas. Neste sentido, uma ação intersetorial não implica necessariamente em sinergia entre os setores. A crítica ao prefixo “inter” aponta para uma possível aproximação entre os setores, sem gerar necessariamente articulações, isso porque seria apenas a “aproximação de corporações fechadas, e seus representantes acabam preservando suas respectivas clausuras setoriais”<sup>12</sup>. Cabe ressaltar que uma atuação intersetorial não necessariamente gera cooperação, e muito menos coesão entre os atores, por isso é necessário analisar a atuação intersetorial buscando captar também os conflitos e os

---

9 Priberam dicionário online; <http://www.priberam.pt/dlpo/dlpo.aspx>.

10 Dicionário Houaiss da língua portuguesa, Editora Objetiva, Rio de Janeiro, 2001, pg. 2579.

11 O conceito foi extraído do Dicionário Houaiss da língua portuguesa, referente a variações históricas da etimologia da palavra. Dicionário Houaiss da língua portuguesa, Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 2001, pg. 2579.

12 INOJOSA, Rose Marie. Sinergia em serviços públicos: desenvolvimento social com intersetorialidade. Cadernos Fundap, n. 22, 2001, p. 102-110.

possíveis pontos de estrangulamento nas relações entre os setores .

É importante observar ainda que a diversidade de ações que comporta o programa pode traduzir-se em mais de um tipo de arranjo intersetorial, implicando diferentes relações, negociações e conflitos. Segundo Pollitt (2003) há riscos que são inerentes a uma gestão horizontal, são eles: atrasos, altos custos de transações, complexidade dos processos, assim como problemas com a responsabilização pelas ações. Outra questão que merece destaque são os interesses corporativos, que podem oferecer resistências no caso de uma integração entre os setores em uma dada política pública. De acordo com Viana (1998), ainda que as resistências sejam vencidas observa-se uma reorganização dos profissionais sob a lógica setorial.

Inojosa (2001) ressalta que na maioria das vezes, dada a complexidade da intersetorialidade, esse tipo de gestão não passa da reunião de diferentes profissionais num mesmo lugar ou com um mesmo objeto, sem apresentar um diálogo prospero entre os setores. Isso ocorre, segundo a autora, pois se tratava da aproximação de corporações fechadas inseridos na lógica das clausuras setoriais. A intersetorialidade visa superar as clausuras setoriais inseridas em uma estrutura governamental competitiva, dando lugar a uma gestão cooperativa, a partir da descentralização das ações, e da transferência de poder central às unidades territoriais e a promoção de estruturas de oportunidades (canais de comunicação, informação e participação intersetorial) e acesso a elas. Desta forma, analisamos o desenvolvimento e manutenção das relações intersetoriais associadas tanto no que se refere às estruturas de oportunidade, como ao acesso a estas estruturas, tendo em vista que são fatores que podem estar diretamente ligada ao modelo de gestão adotado. Para orientar essa análise, apontamos quatro formas de acesso a essas estruturas, dentre as quais acredito que sejam as principais.

A primeira delas são as conferências e fóruns, que são inegavelmente oportunidades de acesso as estruturas mais amplas, assim como instrumentos de participação, aproximação e ampliação das redes de contatos entre os atores dos

---

13 Esses pontos de estrangulamentos são analisados a princípio pela formação, ou não de buracos estruturais nas redes entre os setores. A metodologia utilizada será explicada com maior detalhamento no segundo e quinto capítulo deste trabalho.

diferentes setores<sup>14</sup>. No entanto, a relação entre os setores em uma política intersetorial não pode depender exclusivamente de encontros formalizados, que na maioria dos casos ocorrem apenas anualmente ou a cada dois anos. Nesse sentido, outras estruturas de oportunidades e canais de comunicação mais rotineiros devem estar disponíveis para que os atores envolvidos em uma dada política pública possam se relacionar.

A segunda forma de acesso são os canais informais de comunicação entre os atores envolvidos, que podem refletir relações motivadas por homofilia, como por exemplo: relações de amizade, parentescos, trabalho anterior, formação educacional, entre outras. De acordo com especialistas da área, há evidências de que indivíduos tendem a construir e manter relações com outros indivíduos com características sociais semelhantes (MCPHERSON et al., 2001 apud MARQUES, 2010). Essas características são conhecidas na metodologia de análise de redes sociais como atributos<sup>15</sup>, e são utilizadas para identificar os diferentes tipos de vínculos e conteúdos das relações entre os atores em uma dada rede social. Cabe ressaltar que as redes sociais são compostas de relações que estão em constante mudança, assim como a realidade social, o que pode resultar em mudanças tanto nos vínculos entre os atores, como no conteúdo dessas relações. As redes, portanto, podem refletir um período restrito ou longo a depender das mudanças ocorridas no contexto dos quais elas estão inseridas. Isso vale tanto para as relações que são fruto dos canais de comunicação formal, quanto para aquelas que não estão relacionadas diretamente a estrutura do Estado. As relações informais, especificamente, podem ser consideradas como um elemento facilitador, mas não como principal estratégia de se constituir vínculos entre os setores, pois neste caso, as relações dependeriam necessariamente de uma trajetória anterior que só pode ser construída individualmente. Em outras palavras, significa dizer que caso os atores envolvidos na implementação do Bolsa Família não tivessem uma relação anterior àquela, a intersetorialidade não seria possível.

A terceira forma de acesso as estruturas são os canais de comunicação e interação

---

14 Uma análise detalhada sobre a importância das Conferências de Segurança Pública para a ampliação das redes sociais foi realizada por Thaís Pavez, Demétrio Toledo e Renata Gonçalves em “Redes Sociais, políticas e segurança pública: efeitos do processo preparatório para a 1ª Conseg”, ABCP, 2010.

<sup>15</sup> Os atributos podem ser entendidos como características sobre o próprio indivíduo, como: sexo, etnia, grau de escolaridade, entre outros. Os atributos também podem caracterizar as relações que estão sendo analisadas, atribuindo-lhes tipo ou frequência, como por exemplo: relações pessoais ou profissionais, eventuais ou diárias, etc.

permanentes, criados, mantidos e operacionalizados por um órgão de coordenação intersetorial. A existência desses canais e o seu funcionamento indicam não somente que diferentes atores e setores têm a possibilidade de acessar elementos materiais e imateriais por meio das redes sociais, como também nos fornece pistas para concluir pelo maior ou menor grau de descentralização na gestão da política pública em questão. A descentralização ou centralização na gestão da política define as estratégias e modos de ação, assim como compartilhamento de recursos e informações. Quanto mais descentralizada for a gestão dessa política, maior a necessidade da presença de um mediador em cada setor para negociar, discutir e acompanhar as ações setoriais na estrutura mais ampla (intersetorial neste caso) e um coordenador para orientar as ações entre os diferentes setores envolvidos. Mais adiante, exploraremos mais esses pontos, tendo em vista sua importância para o efetivo funcionamento da rede intersetorial.

E a quarta e última, está interligada a todas as formas anteriormente apontadas, mas refere-se a um ponto específico, que define a democratização das informações e recursos, assim como a maior ou menor participação na gestão frente a decisões incrementais na prestação dos serviços e no acompanhamento dos beneficiários da política pública. Nos estudos interorganizacionais (OLIVER & EBERS, 1998; MIZRUCHI, 1992) as redes sociais são consideradas centrais para o entendimento das relações entre indivíduos e organizações distintas. Nestes estudos a análise de redes sociais é utilizada basicamente para examinar como diferentes posições na estrutura das redes de relacionamento afetam as oportunidades dos atores (OLIVER & EBERS, 1998). Desta forma, no que diz respeito ao acesso às informações e na resolução de problemas, as redes sociais podem ser consideradas como uma estratégia rápida e eficiente, para compreendermos essa dinâmica.

Outro ponto abordado é a herança de uma administração pública marcada fortemente por uma hierarquia vertical e piramidal que se torna um entrave, na medida em que decisões de caráter incremental teriam que percorrer um longo processo dentro dos escalões da burocracia, ao invés de ocorrerem na base, ou seja, entre a burocracia de nível de rua . A intersetorialidade tem como um de seus objetivos a horizontalização das

16

---

16 Esse debate foi amplamente explorado na obra de Lipsky (1980).

relações entre os setores com base na interdependência dos serviços, superando as vicissitudes da hierarquia burocrática setorial.

Desta feita, é importante compreender como essas relações são estabelecidas e mantidas com base na análise de diferentes arranjos. É importante analisar a relação entre os setores sem supor *a priori* um funcionamento perfeito e equilibrado, sem conflitos. Para isso, o modelo ideal de gestão intersetorial criado, nos auxilia na análise dos graus de intersetorialidade observada entre os diferentes arranjos, e na compreensão das potencialidades e deficiências destes arranjos com base nas categorias analíticas criadas.

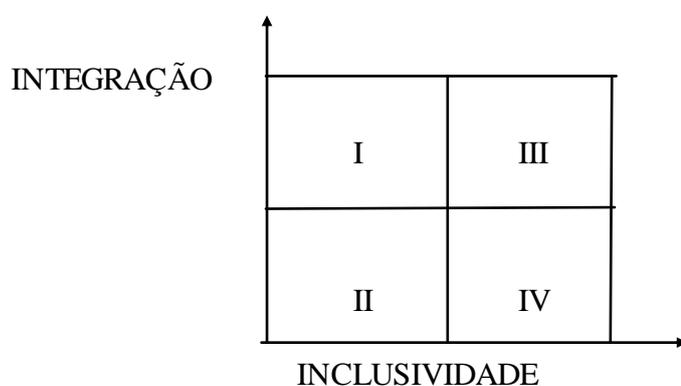
### ***Afinal do que se Trata a Intersetorialidade?***

*“Esse bicho que não é isso nem aquilo – um animal improvável na escala da evolução.” (OLIVEIRA, 2003)*

Construir um modelo trata-se de uma escolha metodológica que nos auxilia na análise de fenômenos sociais complexos que apresentam singularidades que podem ou não ser encontradas em outros estudos de caso. A definição do que entendemos por intersetorialidade foi elaborada com base nas características ressaltadas pela literatura especializada sobre o tema, assim como na presença ou ausência de elementos observados a partir da experiência obtida em campo. É importante fundamentar que cada modelo de gestão intersetorial, independentemente do município estudado, tende a apresentar um caráter individual próprio, construído de maneira gradual e histórica. Neste sentido, a criação de um modelo de intersetorialidade nos permite contrastar o caso concreto analisado, com um modelo lógico ainda que utópico. Entender do que se trata a intersetorialidade abre espaço para a possibilidade de compreender a estrutura construída entre os setores para a implementação de uma política pública como um conjunto de múltiplas lógicas e diferentes perspectivas sobre um mesmo objeto.

Desta forma, o objetivo do próximo sub-índice é apresentar as categorias criadas para a compreensão de quais as condições que favorecem ou dificultam a integração e inclusão dos setores/atores de uma política pública que tem como um dos seus objetivos promover à intersectorialidade.

### ***Intersectorialidade: Um Modelo Ideal***



#### **LEGENDA**

- I – GESTÃO INTERSETORIAL COOPERATIVA;
- II – GESTÃO FECHADA;
- III – GESTÃO INTERSETORIAL PLENA;
- IV – GESTÃO INTERSETORIAL INCLUSIVA.

Para desenvolvermos o modelo de forma mais apurada, detalhamos a níveis mais específicos os fatores que aumentam ou diminuem as possibilidades de uma gestão ser mais ou menos cooperativa, e mais ou menos inclusiva. Os mecanismos delimitados para análise foram:

## 1. INTEGRAÇÃO

- Espaços institucionalizados de negociação e decisão entre os atores envolvidos (como reuniões periódicas, fóruns e conferências);
- Mecanismos de comunicação informal entre os setores;
- Integração nos Sistemas de Informação dos setores envolvidos;
- Comitês e/ou equipe intersetoriais permanentes;
- Planejamento conjunto das ações intersetoriais criando uma agenda comum;
- Responsabilidades e metas compartilhadas;
- Conhecimento das normativas que orientem a ação conjunta e integrada proposta pelo programa, por parte dos atores envolvidos;
- Organização territorial e/ou por temática, não setorial de atendimento;
- Horizontalização das relações;
- Periodicidade no contato entre os atores dos diferentes setores;
- Atuação do núcleo de coordenação frente a problemas encontrados pelos setores na implementação do Programa.

## 2. INCLUSIVIDADE

- Descentralização dos processos e atividades;
- Possibilidade de participar do planejamento do programa;
- Possibilidade de fazer parte do conselho do Programa;
- Fontes alternativas de informação;
- Proximidade com outros atores da rede intersetorial;
- Ter opiniões igualmente consideradas para a construção das estratégias de ação;
- Ter um conselho participativo e informado.

Essa escala permite a análise de uma gestão, assim como a comparação de gestões segundo essas duas dimensões. São quatro os tipos de gestões propostas: (I) *gestão intersetorial integradora*: baixa inclusividade e alta integração; (II) *gestão*

*fechada*: baixa integração e pouca inclusividade; (III) *gestão intersectorial inclusiva*: baixa integração e alta inclusividade; (IV) *intersectorialidade*: é o tipo de gestão que fora substancialmente integrada e inclusiva. É evidente que os modelos de gestão intersectorial podem envolver mais dimensões, e que as categorias analíticas criadas não esgotam as possíveis existentes. No entanto, trata-se de uma tentativa de elaboração de uma escala hipotética deste gênero, que tem como objetivo servir de base para avaliar o grau com que vários tipos de gestão se aproximam do modelo aqui criado de gestão intersectorial.

Com base na pesquisa realizada neste trabalho podemos constatar que a probabilidade de um setor cooperar<sup>17</sup> com outro setor aumenta na medida em que há a diminuição dos custos esperados com a cooperação. E a probabilidade de um setor cooperar com outro setor aumenta quando diminuem os custos de cooperação, e crescem as possibilidades de atendimento de uma demanda ainda excluída, seja por falta de recursos, estrutura ou recursos humanos. Desta forma quanto mais os custos da não cooperação excederem os custos da cooperação, tanto maior será a possibilidade de uma ação intersectorial. Os custos aqui referidos podem ser tanto financeiros, referente ao compartilhamento e acesso a recursos, quanto estruturais, devido à baixa capacidade estrutural frente à grande demanda, ou ainda políticos, relativos a negociações e disputa por poder.

Em linhas gerais, a análise das estratégias de cooperação entre os setores envolvidos na implementação do programa, passa pela compreensão da dinâmica de cada setor e dos mecanismos e incentivos oferecidos aos setores para que trabalhem intersectorialmente.

---

<sup>17</sup> Entende-se por cooperação o ato de agir com outrem para a obtenção de determinado resultado (Priberam dicionário online; <http://www.priberam.pt/dlpo/dlpo.aspx>); “atuar, juntamente com outros para o mesmo fim (Dicionário Houaiss da língua portuguesa, Editora Objetiva, Rio de Janeiro, 2001, pg. 829).

## CAPÍTULO 2: METODOLOGIA UTILIZADA

Com a adoção do modelo de gestão intersetorial, a questão das redes sociais tem estado cada vez mais em evidência. Tendo em vista que este método parte do estudo de situações concretas para investigar a interação entre diferentes estruturas sociais, suas ações, estratégias, constrangimentos, identidades e valores (SOUZA, 2006). Neste trabalho consideramos que o processo de produção da intersetorialidade conecta indivíduos a estruturas mais amplas. Desta forma, tomamos como unidade de análise o indivíduo, por serem capazes de criar, a princípio, vínculos entre si, e de modo mais amplo conectá-los a estruturas mais amplas (MARQUES, 2007), assim como interligá-las.

Estrutura social pode ser então definida como "regularidades nos padrões de relações entre entidades concretas, o que não é o mesmo que dizer que há um tipo de harmonia entre as normas abstratas e valores ou ainda a classificação de entidades concretas por seus atributos (WHITE, BOORMAN e BREIGER, 1976). Nesse sentido, uma rede social trata-se de um de um conjunto de relações sociais entre diferentes atores com um conteúdo específico inserido em uma estrutura maior de dimensão social (EMIRBAYER e GOODWIN, 1994).

A escolha por esta metodologia vai além da simples tentativa de descrever a maneira como os atores estão interligados uns aos outros, mas tenta explicar os fatores que influíram para a composição desta rede, de modo a captar os vínculos informais e compará-los aos formais nas relações entre os setores a partir da análise da interação entre as estruturas em questão. A metodologia também busca analisar os padrões de relações presentes, somadas as ações, estratégias, constrangimentos, relações de poder presentes, sem perder de vista a estrutura social na qual estão inseridas.

Por outro lado, a análise de redes sociais funciona como uma radiografia em preto e branco capaz de captar o momento no qual a imagem é fixada, não sendo possível observar a dinâmica operante no dia-a-dia dessas relações. Neste sentido, o presente trabalho integra à análise de redes sociais um estudo de caso, como um eficiente método

de pesquisa para investigação empírica de um fenômeno contemporâneo complexo em que os limites do objeto de pesquisa e o contexto não são muito claros. A de análise de redes sociais e os estudos de caso, anteriormente eram tidos como metodologias concorrentes, atualmente são apontadas como complementares (MARQUES, 2010), tendo em vista seu poder explicativo quando aplicadas conjuntamente.

A perspectiva das redes sociais ressalta a importância das relações, e mais especificamente, dos vínculos, para se obter acesso aos recursos disponibilizados numa dada rede social (BURT, 1982, GRANOVETTER, 1973, LIN, 2001). Em outras palavras, significa dizer que as redes sociais são centrais na sociabilidade e acesso dos indivíduos a diferentes elementos materiais e imateriais (MARQUES, 2010). Por esse motivo, o fortalecimento da análise das redes sociais vem sendo verificado nos estudos sobre a formulação e implementação das políticas públicas. Neste estudo, consideramos a existência desses elementos materiais e imateriais que conectam os atores dos diferentes setores a estruturas mais amplas (GRANOVETTER, 1973, MARQUES, 2010) no processo de construção da intersetorialidade, na implementação do Programa Bolsa Família.

*“Uma rede social consiste de um ou mais conjuntos finitos de atores e eventos e todas as relações definidas entre eles.”*  
(WASSERMAN E FAUST, 1994)

A análise de redes sociais tem como unidade analítica as relações entre os atores sociais e sua dinâmica (EMIRBAYER, 1997; SCOTT, 1992). Elas são constituídas a partir de vínculos entre diferentes atores, que podem ser indivíduos, grupos, organizações ou outras coletividades. Esses vínculos são formados por meio da interação entre os atores e constituem-se em laços relacionais entre pares e suas redes. Sendo as redes sociais as estruturas a partir das quais os atores estabelecem esses vínculos e se conectam a diferentes grupos sociais (EMIRBAYER & GOODWIN, 1994).

A análise de redes sociais considera que as ações dos atores em uma rede social

são interdependentes, pois estariam atreladas à estrutura social na qual estão inseridas (WASSERMAN E FAUST, 1994). Portanto, as ações dos atores estariam associadas diretamente aos padrões de sociabilidade presentes em um dado contexto (SIMMEL, 1972). Neste sentido, as estratégias e ações devem ser analisadas considerando-se a estrutura social, o contexto e a ação dos outros indivíduos na rede.

Cabe pontuar que não pretendemos utilizar mecanismos de análise de escolha racional, no sentido de cálculo individual para orientar suas ações, mas apenas considerar os constrangimentos presentes, seja pelas instituições, seja por outros indivíduos. São considerados como constrangimentos regras e normas que orientam a atuação dos setores, internamente ou relacionada à política pública estudada; e o jogo político partidário, de distribuição de cargos e recursos, por exemplo.

Volto ao argumento de Wasserman e Faust (1994), sobre a interdependência das ações, pois acreditamos que para a análise das redes intersetoriais trata-se de um importante fundamento, na medida em que esse é um dos objetivos da intersectorialidade, ou seja, tornar interdependentes as ações e serviços no atendimento ao cidadão. Denominamos esse fundamento, no primeiro capítulo deste trabalho, como resultado da alta integração entre os setores, o que determinaria maior ou menor grau de intersectorialidade na implementação do Programa.

Neste trabalho, a metodologia de redes sociais foi aplicada à análise sobre a implementação do Programa Bolsa Família no município de Guarulhos, para podermos tanto identificar, quanto compreender, as relações, vínculos e aspectos do padrão de interação entre os implementadores. Para analisarmos a rede, dividimos os implementadores de acordo com o cargo que ocupam nas organizações<sup>18</sup>. A divisão aponta para duas categorias: gestores e burocratas do nível de rua. Analisar os padrões de relações entre esses atores nos ajudou a compreender suas implicações para o desenvolvimento da intersectorialidade na implementação do PBF no município. Dessa maneira, será contrastada a estrutura dos atores definida formalmente no organograma dos órgãos dos setores com, a análise dos atores mais centrais e intermediários da rede das relações dos gestores e burocratas responsáveis pela implementação do Bolsa Família

---

<sup>18</sup> A relação dos entrevistados, assim como o cargo que ocupam e o setor do qual fazem parte estão escritos no anexo 1.

no município, com o objetivo de mostrar a prática intersetorial a partir construção da rede interpessoal, que não obedece necessariamente a uma hierarquia pré definida.

O conceito de gestor utilizado neste trabalho foi adaptado do conceito clássico proposto por Fayol (1989). Conceituou-se então como gestor o indivíduo designado a analisar e interpretar os objetivos propostos pela organização de um modo geral. É ele quem planeja e organiza as ações setoriais, lidera, orienta, informa e avalia as ações dos burocratas do nível de rua, e ainda pode atuar como mediador das relações intra e intersetoriais.

Para a conceitualização do termo “burocratas do nível de rua” adotamos a definição proposta por Lipsky (1980). Segundo o autor a burocracia de nível de rua é formada pelo nível operacional de prestação direta de serviço ao cidadão na implementação das políticas públicas, como por exemplo, professores e diretos, enfermeiros e médicos, assistentes sociais e psicólogos, entre outros.

A seleção dos gestores entrevistados de cada setor, Assistência Social, Saúde e Educação, partiram das indicações feitas em entrevista com os gestores da Coordenadoria do Fundo Social e Secretaria de Assistência Social. Já a seleção dos burocratas de nível de rua, foi resultado, primeiramente, do sorteio das Unidades setoriais analisadas. Procuramos entrevistar profissionais de formação acadêmica distintas, capazes de nos fornecer um panorama analítico baseado em diferentes visões sobre a mesma questão.

A escolha das unidades setoriais pesquisadas se deu por sorteio, primeiramente foi sorteado o CRAS. Elegido aquele que seria pesquisado, as outras unidades setoriais acompanharam a mesma localidade, tentando minimizar primeiramente o efeito de variáveis relativas a características territoriais sobre a análise, e em segundo, possibilitando o desenho da rede. A análise realizada utilizou-se basicamente de entrevistas.

A análise da rede contemplou o uso de medidas de centralidade e de intermediação da matriz relacional entre os órgãos dos setores analisados, considerada a sua importância para pensarmos em como e quais atores acessam os recursos materiais e imateriais. Há praticamente um consenso na literatura de que a posição na estrutura na

rede tem impacto significativo no seu comportamento e no acesso a recursos (MIZRUCHI, 2009). O acesso a esses recursos para um indivíduo da rede pode ocorrer tanto por uma posição de centralidade, o que permita que a ele uma maior quantidade de caminhos para os outros indivíduos da rede e lhe proporcionaria uma maior possibilidade de acessar aos recursos (BURT, 1992), como de intermediação, que garantiria uma posição estratégica que ligue atores a rede que antes estavam desconectados e assim, aumenta seu acesso a novos recursos (BURT, 2004 apud MARQUES, 2007).

A descrição das ferramentas utilizadas para a análise das redes sociais e sua operacionalização será trabalhada no capítulo 05. A organização apresentada tem como objetivo dar maior fluidez ao trabalho e ainda, facilitar a associação da metodologia à análise efetiva da rede.

É importante destacar que a incorporação de tal metodologia não envolve apenas a simples adição de um elemento visual ao estudo, mas sim uma análise que nos permite visualizar e compreender as relações entre os setores como um todo e as características dos padrões de relações encontrados, deslocando assim de um foco de um setor específico para um conjunto de setores e suas relações.

Paralelamente ao uso da análise das redes sociais, fez-se necessário examinar o contexto político e a dinâmica do programa no âmbito local para compreender sua trajetória, assim como as relações entre os atores dos setores envolvidos. Como os atores estabelecem os vínculos entre si, discutem e negociam suas posições em relação a determinadas questões, e determinam as prioridades nas ações desta política. Portanto, por meio da análise de redes e de um estudo de caso, ou seja, por um exame crítico sobre um determinado contexto político local, neste caso do município de Guarulhos, pudemos identificar e interpretar a dinâmica relacional desta rede intersetorial, e as condições estruturais nas quais ela rede está inserida.

### ***Metodologia do estudo de caso***

O estudo de caso exploratório foi adotado como estratégia de pesquisa, primeiramente porque esta metodologia contribui para a compreensão de fenômenos

organizacionais, sociais e políticos e de grupos complexos, preservando as características holísticas do objeto de pesquisa. De acordo com a proposta apresentada por Robert Yin em "Estudo de Caso: Planejamento e Método", a escolha pelo tipo de estudo de caso a ser adotado depende de três condições: (1) tipo de questão de pesquisa proposta, (2) extensão do controle que o pesquisador tem sobre os eventos comportamentais atuais e, (3) no grau de enfoque em acontecimentos contemporâneos em oposição a acontecimentos históricos.

Nesse sentido, o tipo de metodologia de pesquisa que melhor se adéqua à proposta desta análise é a de estudo de caso. Já que a (1) forma de questão de pesquisa está disposta em como, (2) assim como a metodologia de estudo de caso não exigem o controle sobre eventos comportamentais, (3) e por fim, esta pesquisa tem como foco de análise os acontecimentos contemporâneos, o que não significa que não seja considerada os elementos históricos que agregaram ou modificaram elementos na execução deste programa, pelo contrário a proposta da pesquisa é ligar esses elementos ao programa não como incidências, mas como fatores provenientes de uma trajetória interligada de ações. É importante ressaltar que esse fator histórico será considerado neste trabalho, mas não será o seu objetivo principal.

A escolha pelo estudo de caso único se justifica com base em três dos cinco fundamentos lógicos expostos por Robert Yin (2001). O primeiro refere-se à escolha de um caso “decisivo” de uma teoria significativa. O Programa Bolsa Família se apresenta desta forma por se tratar de um caso que contempla a teoria que será discutida nesta dissertação, a questão da intersetorialidade é um dos quatro objetivos básicos do programa. Sua implementação envolve a articulação de no mínimo três setores diferentes, Educação, Saúde e Assistência Social, no acompanhamento das condicionalidades do programa, além da integração com outros programas complementares que podem ser desenvolvidos em outros setores.

O segundo fundamento lógico descrito por Yin (2001) também é contemplado, o caso “representativo” ou “típico”, tendo em vista que o modelo de implementação do Programa Bolsa Família em Guarulhos é diferenciado em relação à maioria dos municípios. No desenho original do programa a implementação deve ser realizada no âmbito da Assistência Social, enquanto em Guarulhos a coordenação e a gestão do programa é realizada no Fundo Social de Solidariedade e Cidadania, articulado aos

setores bases, anteriormente citados, no acompanhamento das condicionalidades. Um órgão criado inicialmente com objetivo político (segundo declaração de funcionários do próprio Fundo Social, da Secretaria de Assistência Social em entrevistas já realizadas), e que hoje abrange grande número dos programas e projetos na área de geração de renda.

O terceiro fundamento que justifica a escolha pelo caso único, é o “caso longitudinal”, em outras palavras, uma análise que tem como objetivo o estudo do mesmo caso em diferentes pontos no tempo. Essa perspectiva foi adotada visando compreender os possíveis avanços rumo a uma gestão mais intersetorial, com base na constituição de uma rede de proteção social associada à transferência de renda, refletindo um dos objetivos do programa.

As estratégias metodológicas para a captação dos dados foram: análise de documentos oficiais (diário oficial, boletins internos, portarias, decretos, normativas, relatório de gestão, entre outros) e entrevistas semi-estruturadas com os atores responsáveis pela execução do programa no município de Guarulhos, nos quatro setores envolvidos. O recorte temporal desta pesquisa foi delimitado entre 2004 a 2010, o que permitirá a compreensão dos mecanismos de gestão adotados ao longo destes seis anos.

Estudo de caso único com estudos de casos incorporados, pois o mesmo estudo de caso envolve mais de uma unidade de análise. Neste caso as subunidades são Secretaria de Assistência Social, Educação, Saúde, e Conselhos, tendo como unidade central de análise a Coordenadoria do Fundo Social de Solidariedade. Esse estudo de caso é relevante a questão da intersetorialidade, primeiramente porque o Programa Bolsa Família tem como um dos seus objetivos básicos a promoção da intersetorialidade e da sinergia entre ações públicas no enfrentamento a pobreza. O que torna não só relevante o tema em questão, como também às questões de interesse deste trabalho. É importante destacar que a incorporação das subunidades de análise ao estudo de caso, não tem como pretensão substituir uma análise dos aspectos mais amplos do caso, mas subsidiar o debate da questão central deste trabalho que é a intersetorialidade.

Entendo que o estudo de caso único apresenta algumas limitações, que se concentram basicamente na replicação dos resultados para outros casos. No entanto, o curto prazo para a realização desta dissertação de mestrado e a que o trabalho se propõe,

me fez optar por um estudo de caso único.

Por fim, é importante lembrar que os métodos quantitativos e qualitativos serão abordados de forma complementar e a coleta de dados será realizada conjuntamente por meio de entrevistas aos atores envolvidos, análise de documentos oficiais e de rotina, e observação *in locus*. O método quantitativo busca evidenciar a estrutura de interação entre os setores a partir do mapeamento das relações e tipos de vínculos estabelecidos. Enquanto o método qualitativo procura compreender como é o funcionamento da intersetorialidade com base nos fatores endógenos e exógenos ao Programa, que tanto influem sobre a ação dos atores, como são influenciados por essas ações.

### **CAPÍTULO 3: A INTERSETORIALIDADE E AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE À POBREZA NO BRASIL**

Para compreendermos como a intersectorialidade foi adotada como modelo de gestão no Programa Bolsa Família é preciso antes disso, observar a trajetória dos programas de combate à pobreza no Brasil por transferência de renda condicionada, e suas formas de gestão.

Desde a promulgação da Constituição de 1988, as políticas públicas no Brasil estão passando por profundas modificações. Essas mudanças contemplam as diretrizes de um aumento da pobreza e da desigualdade social no país, assim como a heterogeneidade das demandas sociais. O tema da pobreza assumiu destaque na agenda de governo desde a década de 80, no período de redemocratização no país. Desde então dois pontos se destacaram como elementos-chave para o enfrentamento da pobreza: (1) o primeiro, refere-se à oferta de uma renda mínima àqueles que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza; (2) o segundo fator se trata da promoção de serviços públicos básicos de saúde, educação e assistência social. É com base nessa discussão que são instituídos os primeiros programas de transferência de renda condicionada no país, sendo a princípio, iniciativas conduzidas por governos locais como Brasília, Campinas e Ribeirão preto, e não como uma política nacional.

Somente em 2001, essas experiências locais se consolidam em uma política nacional de combate à pobreza por via de transferência de renda condicionada à educação. Outras políticas com esse caráter foram criadas, como Bolsa-Alimentação e Auxílio-Gás, todas com enfoque setorial. As políticas nacionais de combate à pobreza surgiram sob a forma de transferência de renda condicionada em caráter emergencial, com o foco das ações voltadas às comunidades em situação de vulnerabilidade extrema por meio da seleção do público alvo, e o estabelecimento de parcerias entre as administrações estaduais e municipais, e com a sociedade civil. Em 2001 o governo FHC deu início à construção de uma “rede de proteção social” que compreendia basicamente programas setoriais de transferência de renda, programas de seguro social e direcionados a agricultura familiar.

Uma segunda geração de políticas de combate à pobreza, sob a forma de transferência de renda condicionada, dá continuidade às políticas anteriores, mas apresentam alterações importantes em termos de cobertura, condicionalidades, benefícios, formas de gestão e articulação com outros programas sociais. A criação do Programa Bolsa Família, em 2003, teve por finalidade a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal, especialmente as do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação - "Bolsa Escola", do Programa Nacional de Acesso à Alimentação - PNAA, do Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à saúde - "Bolsa Alimentação", do Programa Auxílio-Gás, e do Cadastramento Único do Governo Federal. Desta feita, o processo que resulta na criação do Programa Bolsa Família sofreu influência direta não somente de políticas semelhantes anteriores, mas também do resultado de negociações em diversas arenas, onde diferentes atores influenciaram a opção pelo modelo adotado (NASCIMENTO, 2010).

Anteriormente a criação do Programa Bolsa Família, notou-se que havia um investimento na área social voltado ao alívio imediato da pobreza que, por sua vez, ocorria de forma paralela e desarticulada entre os setores. Dentre as mudanças pretendidas destacava-se a ação coordenada de uma gestão compartilhada na implementação do programa e de políticas complementares, tanto pelos três níveis governamentais (federal, estadual e municipal), como por diversos setores no plano local (assistência social, saúde, educação, trabalho entre outros), além da ampliação da arena decisória por meio de conselhos setoriais, no acompanhamento e reformulação da política em âmbito local.

Decerto, como já apontado anteriormente, a setorialização das demandas sociais, e a falta de articulação entre as políticas sociais, no que tange a oferta de serviços básicos, nos leva a crer que as políticas sociais de combate à pobreza até a criação do Programa Bolsa Família, apresentavam superposições de objetivos e competências, das clientela-alvo, das agências e mecanismos de operação; assim como instabilidade e descontinuidade dos programas sociais. Visto que cada setor buscaria respostas diferentes a problemas por vezes enfrentados por outros setores, ao mesmo tempo, e com o mesmo público-alvo. Esse processo também desconsidera o cidadão na sua totalidade e proporciona uma oferta de serviços públicos fragmentada (JUNQUEIRA, 2005).

Os fatores apresentados são alguns dos desafios de gestão do atual programa, para integrar as ações sociais públicas intersetorialmente, tanto na implantação do programa, como na articulação de outros programas, complementares, ou ainda no acompanhamento de beneficiários em descumprimento com as condicionalidades. Assim como: descentralização dos processos e atividades; criação de espaços institucionalizados de negociação e decisão entre os atores envolvidos, como reuniões periódicas, fóruns e conferências; planejamento conjunto das ações intersetoriais; núcleo de coordenação acessível a todos os atores envolvidos; entre outros que serão trabalhados ao longo deste trabalho.

Enquanto do ponto de vista das relações entre os setores podemos apontar questões como: horizontalização das relações, maior participação no planejamento do programa; proximidade de acesso a outros atores da rede intersetorial; entre outros que também serão explicitados ao longo deste trabalho.

No intuito de aclarar o processo de implementação e gestão do programa Bolsa Família prevista em legislação, normativas e instruções, será feito uma caracterização e discussão sobre o programa. A apresentação anterior do PBF tem como objetivo dar suporte as análises do estudo de caso adotado. Antes disso, descrevemos a metodologia utilizada, no sentido de apresentar ao leitor as estratégias adotadas que orientam as análises realizadas neste trabalho.

## ***Caracterização e Discussão do Programa Bolsa Família***

Neste capítulo realizamos um panorama do Programa Bolsa Família desde sua criação até os dias atuais, no que se refere à normatização e instruções acerca de sua gestão nos municípios. Essa exposição tem como objetivo apresentar as principais questões que dão sustentação ao Programa, como por exemplo: gestão de condicionalidades, criação e utilização do recurso do IGD, e acompanhamento de beneficiários em descumprimento com as condicionalidades. Conjuntamente a caracterização do programa, foram discutidos alguns pontos que darão sustentação as questões levantadas e a argumentação relativa à intersetorialidade do Programa.

### ***A Criação do Programa Bolsa Família e suas Condições de Acesso***

A Medida Provisória nº132, de 20 de outubro de 2003, e depois convertida na Lei 10.836 de 2004, cria o programa Bolsa Família e dá outras providências. O Programa Bolsa Família (PBF) é um programa de transferência direta de renda com condicionalidades, que beneficia famílias em situação de pobreza (com renda mensal por pessoa de R\$ 70 a R\$ 140) e extrema pobreza (com renda mensal por pessoa de até R\$ 70). De acordo com a descrição feita pelo MDS – Ministério do Desenvolvimento Social<sup>19</sup>, o Programa pauta-se na articulação de quatro dimensões essenciais à superação da fome e da pobreza:

1. Promoção do alívio imediato da pobreza, por meio da transferência direta de renda à família;
2. Rompimento com o ciclo inter-geracional da pobreza;
3. Reforço ao exercício de direitos sociais básicos nas áreas de Saúde e Educação,

---

<sup>19</sup> Sítio oficial MDS, [www.mds.gov.br/bolsafamilia/o\\_programa\\_bolsa\\_familia](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/o_programa_bolsa_familia)

por meio do cumprimento das condicionalidades, com vista a que as famílias consigam romper o ciclo da pobreza entre gerações;

4. Coordenação de programas complementares aqueles quem não conseguem cumprir as condicionalidades, com o objetivo de alcançar vulnerabilidades que transcendem problemas de renda. São exemplos de programas complementares: programas de geração de trabalho e renda, trabalho sócio-educativo para crianças e jovens, de alfabetização de adultos, de fornecimento de registro civil e demais documentos.

Ao entrar no Programa, a família se compromete a cumprir as condicionalidades do programa nas áreas de saúde e educação, sendo facultativo o cumprimento da condicionalidade da assistência social relacionada ao programa PETI (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil), ou seja, o não cumprimento não implicará no desligamento da família do programa. Sendo elas:

**Quadro 1. Compromissos das famílias nas áreas de saúde, educação e assistência social**

ÁREA	COMPROMISSOS/ CONDICIONALIDADES	PÚBLICO
SAÚDE	Acompanhamento do calendário vacinal, do crescimento e do desenvolvimento das crianças.	Crianças menores de sete anos.
	Pré-natal para gestantes e acompanhamento de nutrizes	Gestantes e nutrizes.
EDUCAÇÃO	Matrícula e frequência escolar mínima de 85%.	Crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos.
	Matrícula e frequência escolar mínima de 75%.	Jovens de 16 e 17 anos.
ASSISTÊNCIA SOCIAL	Frequência de 85% nos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos do PETI.	Crianças e adolescentes menores de 16 anos em situação de trabalho infantil.

Fonte: Cartilha de Acompanhamento Familiar do Bolsa Família, 2009. Ministério do Desenvolvimento Social (MDS).

Quando não são cumpridas as condicionalidades nas áreas de educação e saúde,

ou ainda quando há a ausência de informações sobre o acompanhamento das condicionalidades, o programa prevê uma seqüência de sanções, até a suspensão do benefício e exclusão do programa. A identificação do não cumprimento, assim como a aplicação das sanções e a suspensão dos benefícios é realizada exclusivamente pela Senarc (Secretaria Nacional de Renda e Cidadania), órgão pertencente ao Ministério do Desenvolvimento Social, responsável pela gestão do programa.

**Quadro 2. Efeitos por descumprimento de condicionalidades do PBF (crianças, adolescentes até 15 anos, gestantes/nutrizes)**

DESCUMPRIMENTO	EFEITO	SITUAÇÃO DO BENEFÍCIO
<b>1º REGISTRO</b>	Advertência	Família continua recebendo o benefício normalmente.
<b>2º REGISTRO</b>	Bloqueio por 30 dias	Uma parcela de pagamento do benefício fica retida por 30 dias.
		Após 30 dias, a família volta a receber o benefício normalmente; e a parcela bloqueada pode ser sacada.
<b>3º e 4º REGISTRO</b>	Suspensão por 60 dias	Duas parcelas de pagamento do benefício não são pagas à família.
		Após 60 dias, a família volta a receber o benefício normalmente; mas duas parcelas relativas ao período de suspensão não são pagas à família.
<b>5º REGISTRO</b>	Cancelamento	Parcelas do benefício que ainda não foram sacadas pela família são canceladas
		Parcelas do benefício que seriam pagas à família nos meses seguintes são interrompidas.
		Família é desligada do PBF.

Fonte: Cartilha de Acompanhamento Familiar do Bolsa Família, 2009. Ministério do Desenvolvimento Social (MDS).

**Quadro 3. Efeitos por descumprimento de condicionalidades do BVJ (jovens de 16 e 17 anos)**

DES CUMPRIMENTO	EFEITO	SITUAÇÃO DO BENEFÍCIO
<b>1º REGISTRO</b>	Advertência	Não há efeito sobre o benefício.
<b>2º REGISTRO</b>	Suspensão por 60 dias	O benefício é suspenso por 60 dias. Não recebe as parcelas suspensas
<b>3º REGISTRO</b>	Cancelamento	O benefício é cancelado.

Fonte: Cartilha de Acompanhamento Familiar do Bolsa Família, 2009. Ministério do Desenvolvimento Social (MDS).

A Instrução Operacional nº26 de dezembro de 2008 e de nº33 de dezembro de 2009, ressalta a responsabilidade do gestor sobre a interrupção temporário dos efeitos resultantes do não cumprimento das condicionalidades. Neste sentido, os municípios podem intervir na suspensão e bloqueio do benefício por meio de registro de recurso no sistema SISCON, do MDS, que aponte: 1) que foram identificadas as causas do descumprimento e 2) que a família está sendo acompanhada e encaminhada para outros programas, de modo que dentro de um prazo determinado ela volte a cumprir as condicionalidades do Bolsa Família.

O poder dado aos municípios possibilita que erros por preenchimento incorreto dos dados sobre o beneficiário, ou ainda, advertências que decorram da falta de estrutura na oferta de serviços prestados pelos municípios não recaia sobre os beneficiários do Programa.

### ***A Gestão Municipal do Bolsa Família***

A execução e a gestão do Programa Bolsa Família se dão de forma descentralizada, por meio da conjugação de esforços entre os entes federados, considerando a intersetorialidade, a participação comunitária e o controle social. Nesse

trabalho analisamos somente a execução do PBF em âmbito municipal, levando em conta as diretrizes e responsabilidades dos outros níveis envolvidos, tendo em vista que tanto o governo federal, quanto o estadual têm responsabilidades na perspectiva intersetorial adotada pelo município<sup>20</sup>. A responsabilidade pela gestão do Programa em âmbito municipal está atribuída, na maioria das vezes, a Secretaria de Assistência Social. Verificando casos em que a gestão pode estar tanto no setor de Assistência Social sob a responsabilidade de outro órgão, como é o caso de Guarulhos, ou ainda em outros setores, como no caso de Osasco no setor Trabalho.

Ao gestor municipal do PBF, no que refere à gestão de condicionalidades e considerando o acordado nos termos de adesão específicos assinados pelos municípios, caberá:

1. Atuar em cooperação com os responsáveis pelo registro do acompanhamento das condicionalidades nas áreas de saúde, educação e assistência social, para garantir a coleta das informações de acordo com os calendários definidos;
2. Realizar as ações de gestão de benefícios, em decorrência do provimento do recurso administrativo de que trata o art. 11 desta Portaria;
3. Notificar formalmente o responsável pela Unidade Familiar, quando necessário, nos casos de descumprimento de condicionalidades, sem prejuízo de outras formas de notificação;
4. Analisar as informações sobre não cumprimento de condicionalidades e encaminhar as famílias beneficiárias do PBF, em situação de descumprimento, às áreas responsáveis pelo acompanhamento familiar e oferta dos serviços sócio-assistenciais;
5. Elaborar planejamento anual intersetorial do município, em parceria com as áreas de assistência social, saúde e educação, para o desenvolvimento das ações de gestão de condicionalidades do PBF e de acompanhamento familiar.

Se analisarmos todos os pontos destacados, podemos concluir que a legislação, que regula a implementação do Programa nos municípios, condiciona a articulação entre os setores e instrui o gestor para a promoção de intersetorialidade, de modo a integrar as ações entre os setores. Com base somente na análise das normativas não é possível

---

<sup>20</sup> Essas responsabilidades estão dispostas na portaria nº148, de 27 de abril de 2006.

verificar ênfase de ações intersetoriais em nenhuma das etapas de execução (desde o cadastramento até o acompanhamento dos beneficiários em descumprimento com as condicionalidades do Programa). No entanto, a partir da observação do caso analisado neste trabalho, foi possível constatar que o empenho da gestão em promover a intersectorialidade varia de acordo tanto com a necessidade de cada setor, assim como, com as prioridades atribuídas pelo órgão gestor municipal do Programa.

A ênfase dada pelo gestor do Programa, a uma ou outra etapa da implementação (cadastramento, acompanhamento das condicionalidades, ou acompanhamento dos beneficiários em descumprimentos com as condicionalidades) pode ser atribuída também às limitações na capacidade estrutural e de recursos humanos para atender as demandas, ou ainda em questões específicas que tenham sido identificadas no acompanhamento dos beneficiários. Essa discussão será aprofundada no próximo capítulo, em que serão analisadas características da gestão intersectorial do Bolsa Família no município de Guarulhos.

### ***A Gestão das Condicionalidades***

O debate sobre a gestão das condicionalidades envolve opiniões diferenciadas e, muitas vezes, contrárias. A discussão apresenta duas frentes, uma a favor e a outra contrária a imposição de condicionalidades para o recebimento do benefício. A frente que é a favor acredita que ser provável que a partir da exigência das condicionalidades, o Programa Bolsa Família provoque efeitos positivos do ponto de vista da ampliação do acesso à educação e saúde a população de baixa renda. Os defensores das condicionalidades no Programa afirmam que é válida a adoção de condicionalidades quando elas são entendidas e implementadas como estratégia de ampliação do acesso aos serviços sociais e políticas de emprego e renda, isso se em contrapartida o Estado exerce controles rigorosos sobre o cumprimento das condicionalidades, oferta oportunidade de inserção social aos beneficiários do Programa, e fiscaliza os municípios quanto à oferta

dos serviços básicos relacionados às condicionalidades (LAVINAS MONNERAT et. al., 2007).

A frente contrária (SILVA 2007; ZIMMERMAN, 2006), destaca a incapacidade do Estado de garantir serviços sociais básicos de qualidade, da mesma forma que enfatiza a contradição entre a garantia de acesso aos direitos sociais e as contrapartidas do Programa. Para aqueles que defendem os direitos humanos frente à adoção de condicionalidades, a aplicação dos efeitos da legislação àqueles que descumprem as condicionalidades, se aproxima muito mais da punição do que dos objetivos sociais definidos pelo programa (DIAS e SILVA, 2009).

Outro ponto destacado na discussão é a fragilidade e a qualidade dos serviços ofertados pelos municípios brasileiros. Há um consenso na literatura (LAVINAS MONNERAT et. al., 2007) sobre a não capacidade atual dos municípios, de absorver a demanda dos beneficiários na rede pública de serviços de saúde, educação e assistência social, quem dirá garantir a qualidade dos serviços prestados.

### ***O Acompanhamento dos Beneficiários em Descumprimento com as Condicionalidades***

O acompanhamento das condicionalidades nos municípios segundo normativa do MDS, deve ser feito de forma articulada entre as áreas de Assistência Social, Saúde e Educação. Quando identificado caso de descumprimento além de orientar ações públicas e/ou programas complementares para o acompanhamento dessas famílias, o gestor municipal pode entrar com recurso juntamente a Senarc, justificando o não desligamento da família do programa.

A identificação e abordagem as famílias em questão, podem ser realizadas por meio de procura espontânea de algum membro da família a rede socioassistencial; ou por busca ativa, ou seja, a partir de visita domiciliar as famílias em descumprimento; ou ainda por encaminhamento da rede socioassistencial ao setor responsável pelo

acompanhamento dos beneficiários em descumprimento com as condicionalidades. A abordagem varia de acordo com a situação do beneficiário e com o número de sanções já sofridas. Quanto mais sanções a família tiver sofrido, maior o risco de cancelamento do benefício. Nestes casos, o órgão responsável pela gestão do Programa empreende uma ação mais ativa e efetiva em direção a essas famílias, que pode ser tanto a realização de reuniões coletivas, como atendimento individualizado. O acompanhamento dessas famílias é apontado pelo próprio MDS como essencial para a identificação da causa que leva ao descumprimento, assim como o encaminhamento dessas famílias para os serviços sócio-assistenciais e/ou programas complementares, visando à superação da situação de vulnerabilidade na qual a família possivelmente se encontra.

A oferta de programas complementares às famílias beneficiárias do PBF a gestão municipal tem duas principais frentes de trabalho. Uma delas leva em conta o perfil das famílias atendidas pelo PBF, suas vulnerabilidades e potencialidades. No entanto, nem todos os municípios em poder das informações dos beneficiários, analisam e processam essas informações no sentido de fomentar novas ações. A justificativa para isso é a dinâmica sempre urgente e emergencial no atendimento dos beneficiários deste e de outros programas implementados no município.

Outra frente de trabalho possível é o desenvolvimento de ações que articulem os setores em torno de serviços, cursos e programas já existentes, sendo os beneficiários do Bolsa Família, público preferencial. A articulação com programas e serviços já existentes oferece a gestão do Programa uma alternativa de baixo custo, isto é, não exige a estruturação de novos programas, contratação de funcionários, disponibilização de espaço supervisionado. Em outras palavras, significa dizer que ações e investimentos que potencializem os resultados das políticas de transferência de renda, podem ser executados em outros setores que não o responsável pela implementação do Programa. A descentralização das ações potencializadoras para outros setores, em tese, proporciona à gestão do PBF no município maior disponibilidade e atenção para etapas fundamentais do Programa. E ainda proporciona aos beneficiários a oportunidade de se emanciparem do Programa por meio de programas capacitação profissional, empreendedorismo, alfabetização, entre outros. .

## ***O Índice De Gestão Descentralizada - IGD***

Com o intuito de apoiar financeiramente, potencializar e fomentar novas iniciativas na gestão descentralizada, assim como atuar como instrumento de aferição da qualidade da gestão do PBF, o governo federal criou o Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família - IGD, para utilização em âmbito estadual, distrital e municipal, cujos parâmetros foram regulamentados e incluídos na Lei nº 12.058, de 13 de outubro de 2009. Os parâmetros estão relacionados a:

- Medição dos resultados da gestão descentralizada, com base na atuação do gestor estadual, distrital ou municipal,
- Na execução dos procedimentos de cadastramento, na gestão de benefícios e de condicionalidades,
- Na articulação intersetorial,
- Na implementação das ações de desenvolvimento das famílias beneficiárias e,
- No acompanhamento e execução de procedimentos de controle;

Desta forma, a União transfere obrigatoriamente, aos entes federados que aderirem ao Programa Bolsa Família recursos para apoio financeiro às ações de gestão e execução descentralizada do Programa, desde que alcancem índices mínimos no IGD, ou seja, de 0,4. Os recursos do IGD serão repassados Fundo a Fundo (Assistência Social), tendo os Estados, Distrito Federal e Municípios que submeterem suas prestações de contas às respectivas instâncias de controle social.

O IGD-M tem adotado novas medidas para incentivar os municípios a melhorarem sua gestão por meio de gratificação financeira, como por exemplo o acréscimo de até 3% do valor apurado do IGD-M, proporcional ao acompanhamento de famílias beneficiárias em situação de descumprimento das condicionalidades que estejam em processo de acompanhamento familiar. Ou ainda, o acréscimo de 3% do valor apurado do IGD-M, quando o município atender, nos prazos fixados pela Senarc,

demandas referentes à apuração de eventuais irregularidades na execução local do PBF. É importante ressaltar que o recurso do IGD não viabiliza a intersetorialidade, mas contribui para que o gestor municipal incentive os órgãos e setores a trabalharem conjuntamente, visando os benefícios financeiros que eles podem obter por meio do compartilhamento do recurso entre eles.

Ainda não há consenso na literatura sobre o potencial desses incentivos, ou seja, se de fato o IGD-M cria incentivos positivos em direção à melhoria na qualidade da gestão do Programa nos municípios, ou se ele cria incentivos perversos para que os municípios sejam condescendentes com as condicionalidades, visando apenas receber mais recursos (ESTRELLA e RIBEIRO, 2008).

Segundo Estrella e Ribeiro (2008), o próprio MDS já se deparou com a questão, quando quase 15% dos municípios registravam 100% de atendimento para a totalidade dos estudantes beneficiários. No entanto, como as próprias autoras já informaram, os Sistemas de acompanhamento de beneficiários são complexos e exigem conhecimento e capacitação para aqueles que estarão inserindo os dados nestes Sistemas. Não se pode generalizar e atribuir oportunismo a todos os 15% de casos apresentados. Para isso, primeiramente, seria preciso verificar caso a caso as condições estruturais, de RH, e capacitação dos funcionários, encontradas nos municípios em todo o Brasil. Deve-se levar em consideração uma série de variáveis: (1) o tempo que cada município leva para adequar tanto as estruturas para o atendimento dos beneficiários do Programa, sem deixar de atender a demanda já assistida, (2) receber a um número cada vez maior de beneficiários, (3) se adequar as normativas e regulamentações do Programa, (3) fortalecer os laços entre os setores, (4) estabelecer mecanismos de comunicação e cooperação entre eles, (5) assim como capacitar e sensibilizar os funcionários para a importância de se alimentar corretamente nos Sistemas. É importante ressaltar, que não queremos justificar todo e qualquer erro em razão da complexidade tanto do Programa como do processo de descentralização da prestação de serviços para os municípios, apenas ressaltar que devemos, antes de tudo, procurar entender as causas que levaram os municípios ao preenchimento incorreto das informações nos Sistema, e para isso temos que levar em consideração mais do que um único fator.

No estudo de caso aqui adotado, o município de Guarulhos, é possível verificar o

mesmo problema quando analisados os dados referentes ao acompanhamento das condicionalidades nos setores de saúde e educação até o ano de 2008. Somente a partir de 2009, é que os dados começam a se consolidar. Em todas as entrevistas nos diferentes setores, os gestores quando questionados sobre processos de capacitação, domínio sobre as ferramentas dos Sistemas, conhecimento sobre todas as normativas e regulamentos ligados ao Programa, responderam na mesma direção: “[...] trata-se de um processo em construção”. E em seguida eram apresentadas as estratégias para o enfrentamento dessas e de outras questões.

A discussão sobre os desafios enfrentados e os mecanismos criados pelo município de Guarulhos na gestão do Programa Bolsa Família, será realizada mais adiante no capítulo 4 deste trabalho.

Para darmos continuidade à discussão sobre o IGD-M, voltamos a analisá-lo agora a partir de sua composição e cálculo.

### ***Cálculo do IGD-M***

O cálculo do montante a ser transferido a cada município era anteriormente obtido por meio da multiplicação do valor de referência pelo IGD (inicialmente cotado a R\$ 2,50) relativo àquele mês, e pela multiplicação do produto daí resultante pelo número de famílias beneficiárias residentes no município, somada a média aritmética das taxas de acompanhamento da frequência escolar e da agenda de saúde, de cobertura qualificada de cadastros e de atualização cadastral.

Com a publicação da Portaria 754, de 20 de outubro de 2010, as regras de cálculo e repasse do IGD para o município, foram alteradas. O IGD agora resulta da multiplicação de quatro fatores:

- Fator de operação (F1): este fator resulta da média aritmética das taxas de acompanhamento da frequência escolar e da agenda de saúde, de cobertura

qualificada de cadastros e de atualização cadastral. O índice mínimo estabelecido para cada taxa é de 0,2, enquanto para o fator corresponde a 0,5.

- Fator de adesão ao SUAS (F2): refere-se a adesão do município ao Sistema Único de Assistência Social, e aos procedimentos da Norma Operacional Básica do SUAS. Caso o município tenha aderido ele recebe 1 ponto, em caso contrário não pontua.
- Fator de informação da apresentação da comprovação de gastos dos recursos do IGD do município (F3): confere a comprovação dos gastos do IGD no município no sistema do MDS. Em caso positivo o município recebe a pontuação 1, enquanto se não efetua a comprovação no sistema, o valor atribuído é 0.
- Fator de informação da aprovação total da comprovação de gastos dos recursos do IGD do município pelo Conselho Municipal da Assistência Social (CMAS) (F4): Neste caso se a aprovação pelo CMAS for total é contemplado com o valor 1, nos casos em que a aprovação da prestação de contas for parcial ou não aprovada, o município recebe o valor 0.

Sendo assim a fórmula do valor do IGD municipal compõe-se:

$$\text{IGD-M} = \text{F1} + \text{F2} + \text{F3} + \text{F4}$$

O repasse do recurso está condicionado à pontuação de todos os fatores, ou seja, se um dos quatro fatores obtiver um 0, o repasse do recurso referente ao mês é suspenso. A apuração das alterações no IGD-M é realizada mensalmente, considerando as informações atualizadas dos parâmetros que o compõem, e o valor da remuneração ao município será transferido no mês subsequente. A verificação da execução das atividades, assim como o cálculo do IGD dos municípios, ocorrerá por meio da aferição realizada pela SENARC e outros órgãos vinculados ao MDS, a partir das informações disponíveis nos sistemas de acompanhamento de cadastramento e de acompanhamento de condicionalidades.

Muitos municípios apresentam condições deficitárias em suas capacidades

estruturais e de recursos humanos. Tendo em vista essa necessidade e levando em consideração a heterogeneidade dos municípios no Brasil e suas diferentes condições e capacidades para a implementação do Programa, o governo federal cria o IGD-M. Cabe ressaltar que o incentivo oferecido por meio do repasse do recurso, não garante a melhoria na prestação de serviço municipal. Somente através da fiscalização do emprego do IGD-M nos municípios é que o MDS conseguirá cobrar melhores resultados. Neste sentido, cabe ao MDS, mais especificamente a SENARC, verificar a veracidade das informações, e criar mecanismo que induzam e incentivem os municípios ao fornecimento correto das informações.

Outro fator relevante para a criação do IGD-M, e talvez o principal deles, é a mensuração do desempenho dos municípios frente às metas estabelecidas pelo MDS. Essa medida atribui ao recurso uma forma de premiar as gestões que apresentarem um desenvolvimento satisfatório as condições e metas estabelecidas, e não de punir aqueles que não alcançarem-na.

### ***A Utilização e Distribuição dos Recursos do IGD***

O Gestor do PBF, em conjunto com as outras áreas envolvidas no Programa, precisa estabelecer quais são as necessidades para o aprimoramento local do Bolsa Família. As prioridades também devem levar em conta o montante de recursos a serem transferidos. O Gestor deve encaminhar esse planejamento para a área do Município responsável pela contabilidade e finanças que, por sua vez, fará a incorporação dos recursos ao Orçamento Municipal.

Entretanto, os recursos do IGD-M deverão ser necessariamente, utilizados nas modalidades de atividades previstas no Artigo 2º, da Portaria nº 148, de 27 de abril de 2006. E a área responsável pelo Orçamento do Município deve ser consultada e informada pelo Gestor sobre a legislação do Programa, no que se refere à regulamentação de transferência de recursos. O uso do recurso está vinculado à:

- gestão de benefícios;
- gestão de condicionalidades;
- acompanhamento das famílias beneficiárias do programa;
- cadastramento de novas famílias, atualização e revisão dos dados do Cadastro Único;
- implementação de programas complementares ao PBF;
- demanda de fiscalização do PBF e do Cadastro Único, formuladas pelo MDS;
- estruturação das instâncias de controle social.

Cabe ressaltar que todo o recurso do IGD-M é repassado aos Fundos de Assistência Social do Município e devem se submeter à prestação de contas sobre a utilização do recurso ao conselho da Assistência Social, independente se o órgão gestor é a Assistência Social ou qualquer outro.

Dois problemas podem ser levantados a partir daí. Primeiramente não há nenhuma obrigatoriedade do gestor de apresentar um planejamento contendo as propostas de ações, e especificações sobre como será aplicado o recurso em cada ação prevista. O planejamento conjunto das ações entre os setores é apenas sugerido. Caso a utilização do recurso estivesse condicionada a aprovação no Conselho Gestor do Programa, o órgão gestor municipal responsável pela execução do Programa, teria que discutir e negociar com os outros setores e com a sociedade civil o emprego do IGD-M no município.

Em segundo lugar, a legislação que informa sobre a prestação de contas da utilização do IGD-M, não condiciona a apresentação desta ao Conselho do Programa Bolsa Família. Refiro-me aos casos em que o Conselho do Bolsa Família, não é representado pelo próprio Conselho da Assistência Social. Ressalto a questão referente aos municípios que não apresentam o modelo sugerido pelo MDS, que tem a Secretaria de Assistência Social Municipal como órgão gestor do Programa, tendo em vista a ausência de regulamentações que orientem e fiscalizem esses casos. Mais uma vez, trata-se do caso do município de Guarulhos. As exigências sobre a gestão do Programa estão associadas, em grande medida, à adesão e ao desenvolvimento da Secretaria de Assistência Social em relação às normativas do SUAS (Sistema Único de Assistência Social), enquanto em Guarulhos a responsabilidade pela gestão do Programa é da Coordenadoria do Fundo Social, que não é regida pelo mesmo Sistema Único.

## ***A Instância de Controle Social***

A indicação de uma Instância de Controle Social (ICS) para o acompanhamento da gestão local do Bolsa Família nos municípios se apresenta como uma das condições para a adesão ao Programa<sup>21</sup>. O Conselho do Bolsa Família tem como objetivo principal, acompanhar, fiscalizar e auxiliar na implementação do Programa no município. Sua composição deve ser intersetorial, com representantes das áreas de assistência social, saúde, educação, segurança alimentar, da criança e adolescente, com pelo menos 50% de representantes da sociedade.

A maior crítica atribuída a essas instâncias é a forma como é atribuída a sua composição. Segundo, Nascimento (2010) a instância de controle social pode ser formada por indicações feitas pelo prefeito ou gestor do programa no município sem qualquer critério pré-definido. Essa crítica não pode ser generalizada a todos os municípios, tendo em vista que muitos deles criaram mecanismos próprios, porém legítimos para a eleição dos representantes dos beneficiários.

As principais atribuições que discutiremos no estudo de caso analisado estão atreladas à questão da gestão da intersetorialidade, são elas:

- Contribuição para o aperfeiçoamento da rede de proteção social, estimulando o Poder Público a acompanhar as famílias com dificuldades no cumprimento das condicionalidades;
- No que se refere aos programas complementares, ao acompanhamento e ao estímulo a integração e a oferta de outras políticas públicas que favoreçam a

---

<sup>21</sup> A exigência na existência de uma Instância de Controle Social para a adesão do município ao Programa Bolsa Família pode ser verificada na Portaria N°246, de Maio de 2005. Enquanto as formas de constituição e a especificação de suas atribuições dessas instâncias foram instituídas pela Instrução Normativa Senarc nº01, de maio de 2005.

emancipação das famílias beneficiárias do PBF, em especial das famílias em situação de descumprimento das condicionalidades, de sua condição de exclusão social, articuladas entre os conselhos setoriais existentes no município, os entes federados e a sociedade civil;

### ***A Intersetorialidade Prevista nas Normativas do Programa***

Desde sua criação o Programa Bolsa Família tem como uma de suas metas a promoção da intersetorialidade na prestação dos serviços, no acompanhamento dos beneficiários, e no controle social. No entanto, somente nos últimos dois anos é que a própria gestão em nível federal do Programa apresenta clareza quanto às orientações dadas aos estados e municípios para uma ação intersectorial de fato. Essa conclusão pode ser tomada com base na análise dos regimentos e normativas emitidas pelo MDS aos estados e municípios, tanto no próprio PBF, quanto nos programas considerados complementares.

No que se refere às Leis, a intersetorialidade é apenas citada sem desenvolver-se sobre seu conteúdo, delimitações e mecanismos:

- Lei 10.836 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família:

*“Art. 8º A execução e a gestão do Programa Bolsa Família são públicas e governamentais e dar-se-ão de forma descentralizada, por meio da conjugação de esforços entre os entes federados, observada a intersetorialidade, a participação comunitária e o controle social.”*

- Lei 12.058 de outubro de 2009, que Dispõe sobre a prestação de apoio financeiro pela União aos entes federados que recebem recursos do Fundo de Participação

dos Municípios - FPM, no exercício de 2009:

*“Art. 6º O art. 8º da Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, passa a vigorar acrescido dos seguintes parágrafos:*

*(...) I - medir os resultados da gestão descentralizada, com base na atuação do gestor estadual, distrital ou municipal na execução dos procedimentos de cadastramento, na gestão de benefícios e de condicionalidades, na articulação intersetorial, na implementação das ações de desenvolvimento das famílias beneficiárias e no acompanhamento e execução de procedimentos de controle;”*

A lei que cria o Programa Bolsa Família não dá orientação quanto o exercício da intersetorialidade. E a lei que dispõe sobre a prestação de apoio financeiro, transfere ao município a avaliação sobre sua intersetorialidade sem dar referências e critérios para que essa avaliação seja feita.

No que se refere aos decretos:

- Decreto 5.209 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei nº 10.836, de 09/01/2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências:

*“Art. 4º Os objetivos básicos do Programa Bolsa Família, em relação aos seus beneficiários, sem prejuízo de outros que venham a ser fixados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, são:*

*(...)V - promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público.”*

*“Art. 13. Cabe aos Estados: II - promover ações que viabilizem a gestão intersetorial, na esfera estadual;*

*VII - estimular os Municípios para o estabelecimento de parcerias com órgãos e instituições municipais, estaduais e federais, governamentais e não-governamentais, para oferta dos programas sociais complementares;*”

*“Art. 14. Cabe aos Municípios:*

*(...) III - promover ações que viabilizem a gestão intersetorial, na esfera municipal;*

*(...) VII - estabelecer parcerias com órgãos e instituições municipais, estaduais e federais, governamentais e não-governamentais, para oferta de programas sociais complementares;*”

*“Art. 28. São responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização do cumprimento das condicionalidades vinculadas ao Programa Bolsa Família, previstas no art. 3o da Lei no 10.836, de 2004:*

*§ 1º Compete ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome o apoio, a articulação intersetorial e a supervisão das ações governamentais para o cumprimento das condicionalidades do Programa Bolsa Família, bem assim a disponibilização da base atualizada do Cadastramento Único do Governo Federal aos Ministérios da Educação e da Saúde.*”

*“Art. 29. O controle e participação social do Programa Bolsa Família deverão ser realizados, em âmbito local, por um conselho formalmente constituído pelo Município ou pelo Distrito Federal, respeitada a paridade entre governo e sociedade.*

*§ 2º Por decisão do Poder Público municipal ou do Distrito Federal, o controle social do Programa Bolsa Família poderá ser realizado por conselho ou instância anteriormente existente, garantidas a paridade prevista no caput e a intersetorialidade prevista no § 1o.*”

Analisando o conteúdo dos decretos é possível verificar que as orientações quanto à intersetorialidade não se restringem aos municípios, mas estende aos estados a responsabilidade da promoção da intersetorialidade e da sinergia das ações entre os

setores, e ao próprio Ministério do Desenvolvimento Social o apoio a essas ações. Mais uma vez é importante ressaltar que as “ações intersetoriais” são referidas de forma genérica, sem maiores informações ou detalhamentos.

Constatamos também que a intersetorialidade é concebida como parcerias que vão desde procedimentos já instituídos como cadastramento, acompanhamento e controle das condicionalidade, como também no provimento de programas complementares. A intersetorialidade aqui aumenta sua abrangência as instituições de controle social, pela presença de atores dos diferentes setores envolvidos no Programa no conselho do Bolsa família instituído no município.

No que se refere às instruções normativas:

- Instrução normativa nº01, de maio de 2005:

*“Art. 2º. O controle e a participação social do PBF serão realizados, em âmbito local e estadual, por instância, conselho ou comitê, instalada pelo respectivo Poder Público, respeitada a intersetorialidade e a paridade entre governo e sociedade.*

*§ 2º. As instâncias de controle social devem ser compostas, sem prejuízo de outras áreas que o Poder Público julgar convenientes, por integrantes das áreas:*

*I - da assistência social;*

*II - da saúde;*

*III - da educação;*

*IV - da segurança alimentar; e*

*V - da criança e do adolescente, quando existentes.”*

Pela primeira vez é apontado com clareza o núcleo mínimo da articulação intersetorial, integrados pelas áreas da assistência social, saúde, educação, segurança alimentar e, criança e do adolescente. Estendendo-se possivelmente a outras áreas.

No que se refere às portarias:

- Portaria GM/MDS nº 551, de 09 de novembro de 2005:

*“Art. 12. Cabe às instâncias de controle social do PBF, no que se refere à gestão de condicionalidades:*

*II - Articular-se com os conselhos de políticas setoriais existentes no município para assegurar a oferta dos serviços para o cumprimento das condicionalidades;”*

- Portaria GM/MDS nº 148, de 27 de abril de 2006:

*“O caráter intersetorial do Programa Bolsa Família, particularmente no que se refere ao acompanhamento e controle do cumprimento das condicionalidades e à oferta de programas complementares, elementos centrais da implementação dessa política social.”*

Considerando os apontamentos das portarias, podemos afirmar que a intersectorialidade passa a ser melhor desenvolvida, visto que são apontados em que momentos ela pode ser desenvolvida, como na articulação entre os setores especificamente no acompanhamento e controle das condicionalidades, na oferta de programas complementares, e na articulação entre o conselho do Bolsa Família instituído no município com os conselhos setoriais já existente. No entanto, a intersectorialidade ainda carece de orientações técnicas que a viabilizem como um processo constante de troca entre os setores a ser construído desde o planejamento das ações nos setores, até a avaliação dos resultados obtidos, e não apenas em momentos pontuais ou para resolução de problemas. Mais adiante, quando forem apontados os avanços no trato da questão intersectorial pela realização dos Seminários Regionais Intersectoriais, ficará mais evidente que a própria formulação das orientações oferecidas aos municípios era confusa e incompleta e não favoreciam a construção de intersectorialidade nas gestões.

- Portaria GM/MDS nº 76, de 07 de março de 2008:

*“Art. 2º. São requisitos da adesão do Estado ao PBF e ao CadÚnico: III – a constituição legal e o funcionamento regular de um colegiado intersectorial ou de uma coordenação,*

*do PBF e do CadÚnico, com pelo menos um representante de cada uma das seguintes áreas, sem prejuízo de outras:*

- a) Assistência social;*
- b) Educação;*
- c) Saúde; e*
- d) Planejamento.”*

Sobre o conteúdo desta portaria, é importante ressaltar que a constituição de um colegiado ou coordenação intersetorial trata-se de um dos requisitos para a adesão do estado ao PBF e ao CadÚnico, mas o mesmo não é exigido dos municípios. No caso do município, de acordo com a Instrução Operacional de nº 09, SENARC/MDS, de 05 de agosto de 2005, o gestor é o responsável por coordenar as relações entre as Secretarias de Assistência Social, Educação e Saúde, e outros órgãos vinculados, além de interagir com o Conselho do Programa no município. Não caberia ao MDS estender a regulamentação aos municípios, tendo em vista que são eles que implementam ou deveriam implementar a política intersetorialmente? Não seria esta uma medida de indução e incentivo para que os setores envolvidos na implementação do PBF e de Programas Complementares trabalhassem de forma intersetorial?

Desde o ano de 2005, o Programa vem se desenvolvendo sob diferentes aspectos, no caso da intersetorialidade não foi diferente. Algumas das mudanças no desenho e orientações do PBF refletem os seus 7 anos de criação, implementação, aprendizado e reformulação. O critério de intersetorialidade do Programa deu um salto em maturidade, e acredito que foi possível visualizá-lo foi em 2010 com a realização dos Seminários Regionais Intersetoriais. Eles foram oferecidos para os gestores do Programa de todos os estados e para os gestores de municípios que fossem capitais, de maior população, de região metropolitana, integrantes do Programa Território e Cidadania, e municípios integrantes do Programa Nacional de Redução da Mortalidade Infantil. Os Seminários tinham como objetivo primeiro, criar um espaço de disseminação de informações relativas ao acompanhamento familiar dos beneficiários do Programa, e com isso melhorar os processos de gestão de condicionalidades. E em segundo, possibilitar espaços

de discussão e compartilhamento de experiências.

A divisão dos Seminários obedeceu à divisão territorial brasileira em 7 regiões, sendo elas: Região Centro-Oeste, Região Norte, Região Sul, Região Nordeste I, Região Nordeste II, Região Sudeste I, e Sudeste II. O Seminário Regional Intersetorial da região Sudeste II, apontou uma série de sugestões no sentido de desenvolver, fortalecer ou ainda potencializar a atuação intersectorial na implementação do Programa Bolsa Família. Alguns dos apontamentos no âmbito municipal foram: a proposição de formação de comitês, criação de fóruns temáticos, reuniões mensais entre as secretarias envolvidas, aprimoramento do fluxo de informação, sensibilização e articulação do corpo técnico de prestação de serviços do município para uma atuação integrada, entre outros.

Além das sugestões referidas, foram estabelecidos níveis de intersectorialidade, como podemos ver na tabela abaixo:

**Quadro 4. Níveis de intersectorialidade na gestão do PBF**

NÍVEIS	CARACTERÍSTICA	DESCRIÇÃO
NÍVEL 1: Decisões Independentes	Inexistência de intersectorialidade ou de coordenação entre as áreas	Cada área do PBF mantém autonomia nos domínios da sua própria política e elas não dialogam umas com as outras.
NÍVEL 2: Existência de comunicação - troca de informações	Coordenação voltada basicamente para solucionar problemas	As áreas mantêm uma comunicação simultânea entre si apenas para troca de informações eventuais
NÍVEL 3: Evitando divergência entre as áreas		As áreas buscam estabelecer diretrizes comuns para que todas falem a mesma linguagem, mas com o objetivo apenas de sanar erros e evitar posições divergentes. Nesta etapa ainda não há reuniões técnicas sistemáticas, nem formação de comitês
NÍVEL 4: Estabelecimento de consensos.		As áreas trabalham em conjunto, por meio de comitês e equipes técnicas, porque elas reconhecem sua interdependência e seu interesse mútuo em resolver diferenças. Nesta etapa, as áreas ainda não realizam planejamento conjunto

NÍVEIS	CARACTERÍSTICA	DESCRIÇÃO
NÍVEL 5: Consultas a outras áreas	Coordenação em que as áreas passam a realizar planejamento conjunto	As áreas não só mantêm comunicação sistemática, como também procuram informar umas às outras o que estão fazendo, realizando consultas simultâneas sobre os processos de formulação das suas próprias políticas e posições.
NÍVEL 6: Definindo parâmetros interorganizacionais		Existe uma estrutura central de gestão do PBF com um corpo técnico interorganizacional de tomada de decisões, representando todas as áreas e a sociedade civil, com orçamento próprio e poder para planejar, definir e executar parâmetros de ação para as áreas individuais e monitorar resultados.
NÍVEL 7: Estabelecendo prioridades		As áreas executam um papel mais positivo, planejando conjuntamente as ações e estabelecendo as principais linhas da política e as prioridades para o futuro. A gestão do PBF passa a realizar Planejamento Estratégico.

Fonte: Seminário Regional Intersetorial da Região Sudeste II.

Com base na tabela criada pelo MDS e apresentada nos Seminários foram criados 7 níveis de gestão intersetorial para os municípios. No nível 1, não há a presença de intersetorialidade e a ausência é atribuída a tomada de decisões independentes nos setores. No nível 2, há a presença de canais de comunicação, mas são eventualmente acionados. No nível 3, são estabelecidas diretrizes comuns aos setores, a fim de se evitar divergências, porém uma vez estabelecidas as reuniões e/ou o comitê não mais se reúnem para avaliar os resultados e reformular as diretrizes com base no aprendizado de novas experiências. No nível 4, a busca é por consenso entre os setores, por meio de comitês e equipes técnicas formalizadas e com uma dinâmica sistematizada, ou seja, com reuniões periódicas e equipe definida, mesmo não havendo um planejamento comum. No nível 5, os setores mantêm comunicação sistemática, trocam informações constantemente, e levam em consideração essas informações no planejamento de suas políticas, ou seja, o planejamento setorial compreende e considera o planejamento de outros setores. Porém, ainda não há um planejamento conjunto com relação às estratégias do programa para todos os setores. Já no nível 6, existe uma estrutura central responsável pelo planejamento integral dos setores, que conta com orçamento próprio, equipe técnica inter-organizacional que representa todos os setores e a sociedade civil, e é dotado de poder para tomada de decisões. No nível 7, considerado como o mais elevado, as áreas planejam conjuntamente as ações e estabelecem as linhas de prioridades, considerando todos os setores envolvidos.

Com uma análise crítica sobre a organização dos níveis de intersetorialidade

criada pelo MDS, percebemos que o papel da coordenação sobre as relações intersetoriais é destacado como uma característica presente em todos os níveis em que é considerada a presença de intersetorialidade (do nível 2 ao 7). No entanto, em sua descrição não é claro como a coordenação pode ser exercida, segundo uma estrutura de incentivos e poder de decisão. É importante observar também que é sugerida a construção de uma estrutura, seja ela inter-organizacional ou intersetorial, mas não há nenhuma indicação de como ela deve ser construída, e quais os atores terão a oportunidade de fazer parte dela. Serão apenas gestores que farão parte desta equipe, ou será também possível o acesso dos burocratas do nível de rua? A importância da participação destes burocratas no planejamento estratégico do Programa me parece tão importante quanto à participação e consulta a gestores na formulação das políticas públicas, tendo em vista sua experiência no trato direto com os beneficiários.

Sobre a descrição dos níveis de intersetorialidade indicados na tabela, verificamos que nos níveis mais baixos e com presença de intersetorialidade (níveis 2 e 3), a ênfase sobre os avanços relativos a intersetorialidade é dada ao estabelecimento de comunicação entre os setores anteriormente isolados. A comunicação, mesmo que eventual, já dá início a um processo de interação que considera a complexidade das questões sociais e que transpõem as barreiras setoriais. Isto não significa que o reconhecimento se traduza automaticamente em ações, trata-se de um processo. Os níveis intermediários representam a consolidação dos primeiros passos rumo a um modelo de gestão intersetorial, de fato. A comunicação sistemática, a criação de comitês e/ou de uma equipe técnica, traduz uma nova forma de organização dos setores que considera a ação do outro para planejar a sua própria. No modelo apresentado pelo MDS, os dois níveis mais elevados de intersetorialidade podem apresentar uma gestão tanto mais centralizado em uma coordenação interorganizacional, quanto uma gestão mais descentralizado com participação ativa no planejamento estratégico da implementação do Programa<sup>22</sup>.

Observado o levantamento das leis e normas que buscaram orientar a construção de uma política pública intersetorial, e os avanços obtidos na elaboração e aplicação dos Seminários Regionais Intersetoriais, é possível acompanharmos os avanços sobre a

---

<sup>22</sup> Dada a escassez de estudo que aborde a questão da intersetorialidade como modelo de gestão, ainda não é possível afirmar qual dos modelos apresentados, mais centralizados ou mais descentralizados, é mais eficiente e eficaz no que se refere à promoção da intersetorialidade.

intersetorialidade do Programa. As dificuldades enfrentadas tanto na definição de um conceito de intersetorialidade, como no estabelecimento de orientações gerais para sua aplicação, que ainda não se encontram superadas, mas já se pode notar um amadurecimento no trato da questão depois de seis anos de criação do Programa. Para compreendermos alguns avanços e desafios ao Programa Bolsa Família faremos um levantamento de alguns dos progressos conquistados pelo Programa, e o que acreditamos tratar-se de seus próximos desafios.

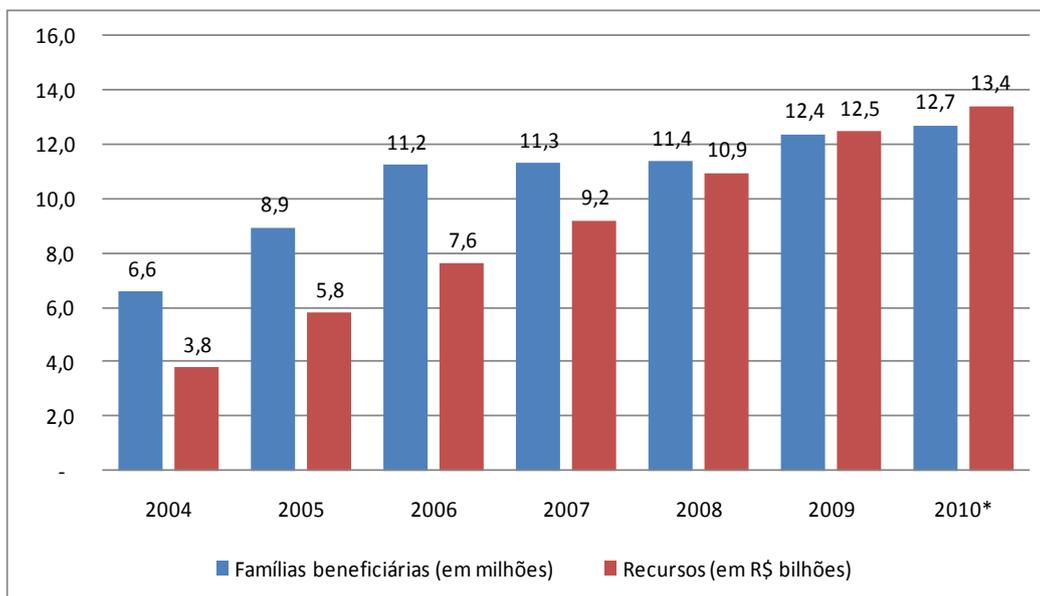
### ***O Programa Bolsa Família seus Avanços e Desafios***

*“O Bolsa Família é hoje o carro-chefe do combate à pobreza no Brasil.” (Abrucio, 2010)*

No ano de 2010, o Programa Bolsa Família completou sete anos, com uma cobertura de aproximadamente 12,8 milhões de famílias beneficiárias em todo o país. O que equivale a cerca de 48 milhões de cidadãos, um quarto da população atual do Brasil. Com base na estimativa de famílias pobres no perfil Bolsa Família do PNAD 2006, a cobertura do Programa, com base na população de 2009, equivale a 97,21%. Neste ano houve um aumento no limite de renda *per capita* familiar para o ingresso no Programa de R\$ 120,00 para R\$ 137,00, tendo em vista que a meta estabelecida já havia sido atingida. O que pode explicar em partes a não cobertura total em 2010, com a determinação de uma nova meta. Este aumento foi reflexo de estudos realizados pelos institutos de pesquisa, IPEA e IBGE apontando a necessidade de aumentar o número de famílias na rede de proteção social do governo.

A evolução da inclusão de famílias beneficiárias do Programa e de sua execução financeira pode ser observada na tabela que segue:

**Gráfico 1. Evolução da inclusão de famílias beneficiárias e da execução financeira do PBF**



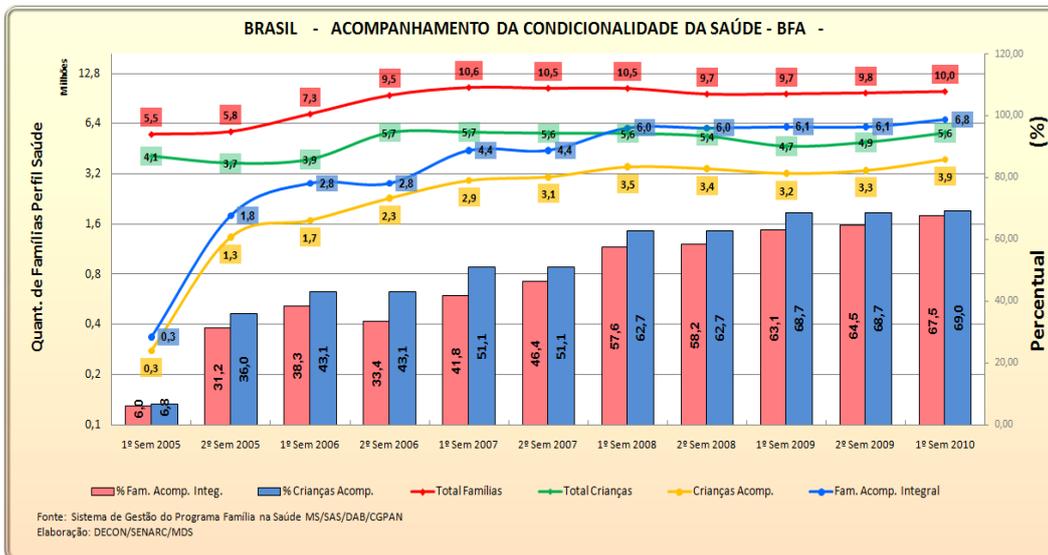
Fonte: Apresentação Tereza Cotta (MDS), na FGV-SP, em outubro de 2010.

Ao longo dos seis anos de Programa, o aumento no investimento de recursos no Programa é de mais de 300%. Quanto ao número de famílias beneficiárias, observado o gráfico, notamos que o número quase duplicou ao longo desses mesmos 6 anos.

Os benefícios para esses cidadãos também avançam sobre as condicionalidades de saúde e educação. Dentre as famílias beneficiárias, 13,6 milhões de crianças entre 6 e 15 anos, e 1,3 milhões de adolescentes são acompanhados na educação no que se refere a frequência escolar. Enquanto 6,8 milhões das famílias têm acompanhamento na área da saúde<sup>23</sup>.

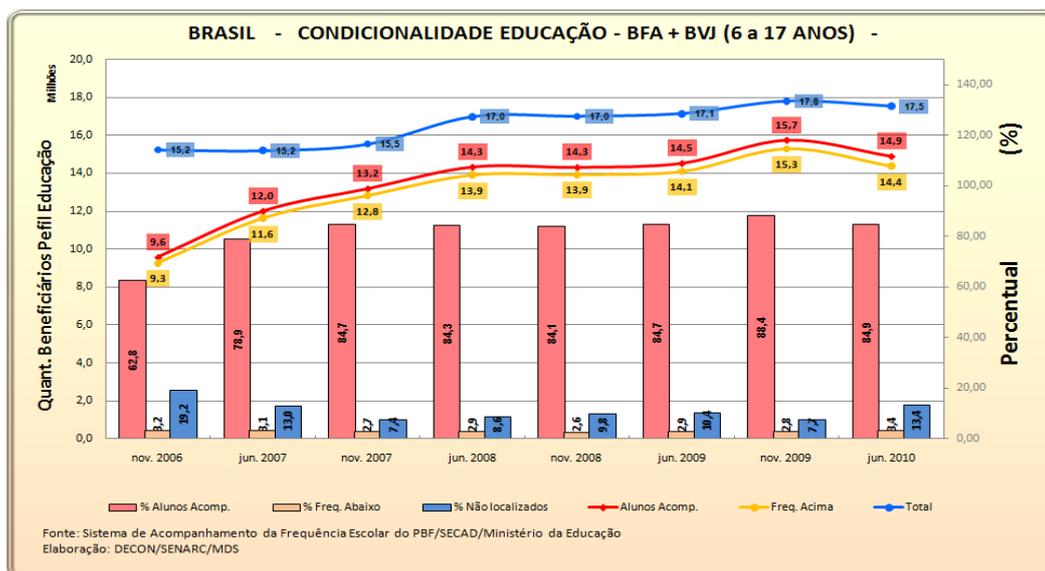
<sup>23</sup> Esses dados foram fornecidos pelo Ministério do Desenvolvimento Social, em outubro de 2010.

**Gráfico 2. Evolução do acompanhamento das condicionalidades na saúde**



Fonte: Apresentação Tereza Cotta, na FGV-SP, em outubro de 2010.

**Gráfico 3. Evolução do acompanhamento das condicionalidades na educação**



Fonte: Apresentação Tereza Cotta, na FGV-SP, em outubro de 2010.

As melhorias relacionadas ao Programa não se restringem à cobertura ou aos aumentos no valor dos benefícios realizados desde 2004, eles refletem os avanços dessas

famílias com a elevação do poder de compra, aumento do nível de escolaridade e assim maiores oportunidades de emprego e renda para as famílias, diminuição do trabalho infantil, redução da mortalidade infantil e do número de crianças desnutridas, cobertura quase total de imunização da população, entre outros ganhos alcançados. Isto não significa dizer que não haja falhas, ou obstáculos aos quais o Programa Bolsa Família deverá enfrentar.

Duas das principais dificuldades levantadas no último relatório do MDS, por Abrucio (2010) foram às questões relativas à coordenação e à intersetorialidade do Programa. Essas dificuldades estariam associadas a 1) a fragmentação das políticas sociais e das ações entre os entes federativos; 2) aos problemas de articulação e acesso informacional que acabam por dificultar o entendimento sobre os objetivos e desenho da política pública; e 3) a questão da intersetorialidade, ou seja, da articulação do poder público com a sociedade e os diversos setores governamentais envolvidos.

Abrucio (2010) chama a atenção sobre a necessidade dos vários Ministérios priorizarem a superação da pobreza em suas ações. Ter um objetivo comum trata-se de um primeiro passo na direção de uma maior cooperação entre os setores. Para haver cooperação não é imprescindível que haja consenso ou ausência de conflitos, mas é fundamental que haja diálogo e negociação das preferências e interesses dos setores envolvidos. Neste sentido, o setor responsável pela coordenação do Programa desenvolve um papel fundamental, na criação de mecanismos de informação, espaços de discussão, negociação e decisão, assim como construir conjuntamente estratégias de atuação que considere todas as partes envolvidas. A maior ou menor cooperação entre os setores pode contribuir tanto para o êxito, como para insucesso da intersetorialidade das ações.

No âmbito local, o cenário é o mesmo, ou ainda pior. Algumas mudanças na percepção dos atores dos diferentes setores frente ao desafio do combate à pobreza deve considerar alguns fatores fundamentais que vão além do atendimento puro e simples, ou da transferência de benefício a essa camada da população. A cultura individualizada, competitiva e predatória entre os setores deve dar lugar a uma cultura coletiva, cooperativa e integrada. Para isso, os diferentes setores devem compreender que a questão da pobreza não tem fronteiras setoriais, assim como o indivíduo e a família. E que a presença de uma situação de baixa frequência escolar pode estar relacionada à

diversas questões como: uma deficiência nutricional, um caso de doença na família, maus tratos, drogadição, violência na escola, condições precárias nas escolas, entre outros. Por fim, se estas questões forem tratadas de maneira integrada com outros setores, as ações públicas podem apresentar melhores resultados do que se forem fragmentadas. Alguns exemplos disso serão expostos quando tratada a implementação do Programa no município de Guarulhos.

## **CAPÍTULO 4: O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO MUNICÍPIO DE GUARULHOS**

Nos capítulos anteriores foram revisitados os debates correntes na literatura sobre implementação, burocracia e discricionariedade e, setorialidade e intersetorialidade das políticas públicas. Em seguida foi apresentado um panorama geral do Programa Bolsa Família, seus avanços e principais desafios. Neste capítulo, apresentaremos o caso selecionado para este estudo, o do município de Guarulhos, que nos permite observar e analisar algumas questões fundamentais relacionadas à prática da intersetorialidade e a implementação do programa na cidade. O início do capítulo é reservado à apresentação do perfil do município estudado. Em seguida foi apresentado o setor responsável pela implementação do Programa no município, em seguida é realizada uma breve análise sobre a trajetória do setor desde a adesão de Guarulhos ao Bolsa Família em 2004. E por fim é analisada a questão da intersetorialidade de modo geral, e sequencialmente na perspectiva de cada um dos setores envolvidos: Conselho Bolsa Família, Saúde, Assistência Social e Educação. Os capítulos anteriores dão suporte às análises referidas neste quarto capítulo.

### ***Perfil do Município de Guarulhos***

O município de Guarulhos situa-se na região nordeste do Estado de São Paulo, e integra a região metropolitana de São Paulo composta por 39 municípios. Localiza-se a apenas 17 Km da capital do Estado, e conta com uma área de 318.014 Km<sup>2</sup> de extensão. Com base na divisão territorial do IBGE, Guarulhos apresenta 46 áreas compostas por setores censitários.



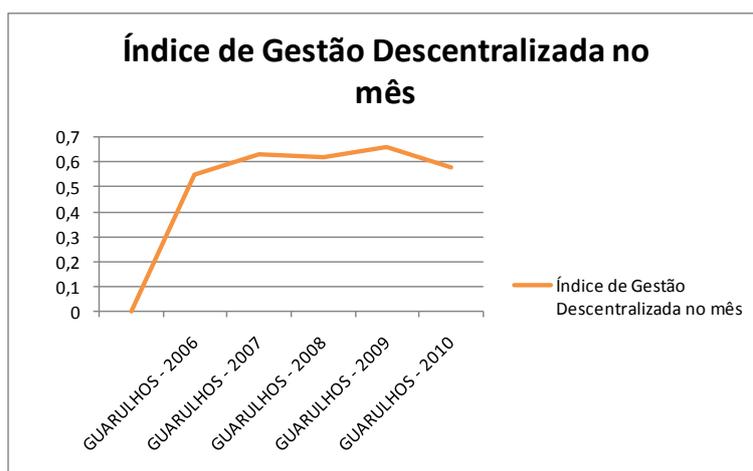
totalizam 1,89% de crianças e adolescentes do ensino fundamental que abandonam os estudos, e 2,32% do ensino médio.

Com base nos dados de 2002 disponíveis no site do Ministério da Saúde<sup>26</sup>, 98,7% das crianças do município estão com a carteira de vacinação em dia. A taxa de 97,2% de cobertura de consultas pré-natal. E uma taxa de 1,5% de prevalência de desnutrição verificada pelo Sistema Único de Saúde do município.

Com relação ao Programa Bolsa Família, o município tem um total de 51.169 famílias beneficiárias. Se considerarmos a média de quatro filhos por família, e ainda adotarmos a referência de uma família formada por um pai e uma mãe, podemos aproximar que o Programa atende 16% do total da população. O IGD do município (maio/2010) corresponde a 0,58, totalizando um repasse de recursos de R\$ 77.460,45 ao município por mês.

A evolução do valor do benefício do IGD no município desde a criação do recurso em 2006 segue abaixo:

**Gráfico 4. Evolução do Índice de Gestão Descentralizada**

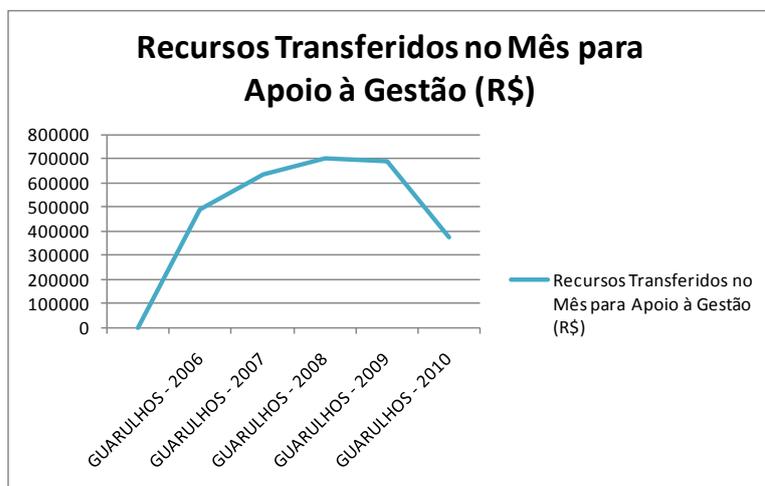


Fonte: Elaboração Própria. Dados fornecidos pelo MDS.

26 Dados obtidos no site <http://portal.saude.gov.br/>

Analisando os dados acima podemos perceber que o Índice de Gestão Descentralizada do município pouco ou quase nada tem se alterado ao longo dos últimos 4 anos. O Índice ficou em torno de 0,55 e 0,65 nos anos de 2006 a 2010. A evolução do Índice é marcada por altas e baixas freqüentes, sem um movimento constante de melhora na qualidade dos serviços prestados no município. O que nos leva a questionar o uso do recurso do IGD no município. A prestação de contas sobre o uso do recurso do IGD apesar de ser pública, ainda não é disponibilizada no site do MDS. Para termos acesso à prestação entramos em contato direto com os gestores do município<sup>27</sup> que sempre que questionados sobre o uso do recurso diziam que não “lembravam de cabeça”, mas que providenciariam as informações. Na realidade estas informações nunca chegaram até nós, dada a alta hierarquização do órgão gestor para se acessar tanto funcionários para a realização de entrevistas, como para se obter informações relacionadas ao Programa.

**Gráfico 5. Evolução dos Recursos Transferidos Para Apoio à Gestão**



Fonte: Elaboração Própria. Dados fornecidos pelo MDS.

A evolução dos recursos transferidos para o apoio à gestão municipal reflete os altos e baixos do Índice de Gestão Descentralizada em Guarulhos, já que se configura como referência para o estabelecimento dos valores dos recursos repassados aos municípios.

<sup>27</sup> Os gestores municipais estão listados no ANEXO 1.

Os valores referidos no gráfico estão em discordância com os resultados apresentados pela taxa de acompanhamento de frequência escolar, taxa de acompanhamento nos serviços de saúde, e atualização cadastral. Em outras palavras, significa dizer que a queda no repasse de recursos ao município de Guarulhos entre o período do segundo semestre de 2009 e segundo semestre de 2010, não é justificada pelos fatores que definem o montante de recursos a serem transferidos ao município. Mais adiante, conjuntamente a análise do acompanhamento das condicionalidades no município são apresentados os valores e gráficos referentes à evolução dessas taxas de 2004 a 2010.

### ***O Modelo de Gestão do Programa Bolsa Família no Município***

A implementação do Programa Bolsa Família no município de Guarulhos apresenta várias particularidades, uma delas diz respeito à diferenciação quanto ao modelo proposto de implementação do Programa que teria supostamente a Secretaria de Assistência Social como órgão responsável pela gestão e coordenação, compartilhada basicamente com os setores de Educação e Saúde, como indica a Instrução Operacional de nº 09, SENARC/MDS, de 05 de agosto de 2005:

*“A indicação do gestor do Bolsa Família deve ser feita pelo Prefeito Municipal de forma autônoma. No entanto, pelo tipo de atividade que deve ser desenvolvida por esse gestor, o MDS considera que o melhor seria a indicação do secretário municipal de assistência social como gestor do Bolsa Família.”*

No caso de Guarulhos, a gestão do Programa é de responsabilidade da Coordenadoria do Fundo Social de Solidariedade, compartilhada basicamente com as Secretarias de Saúde, Educação, Assistência Social e Conselho do Bolsa Família. Isso não

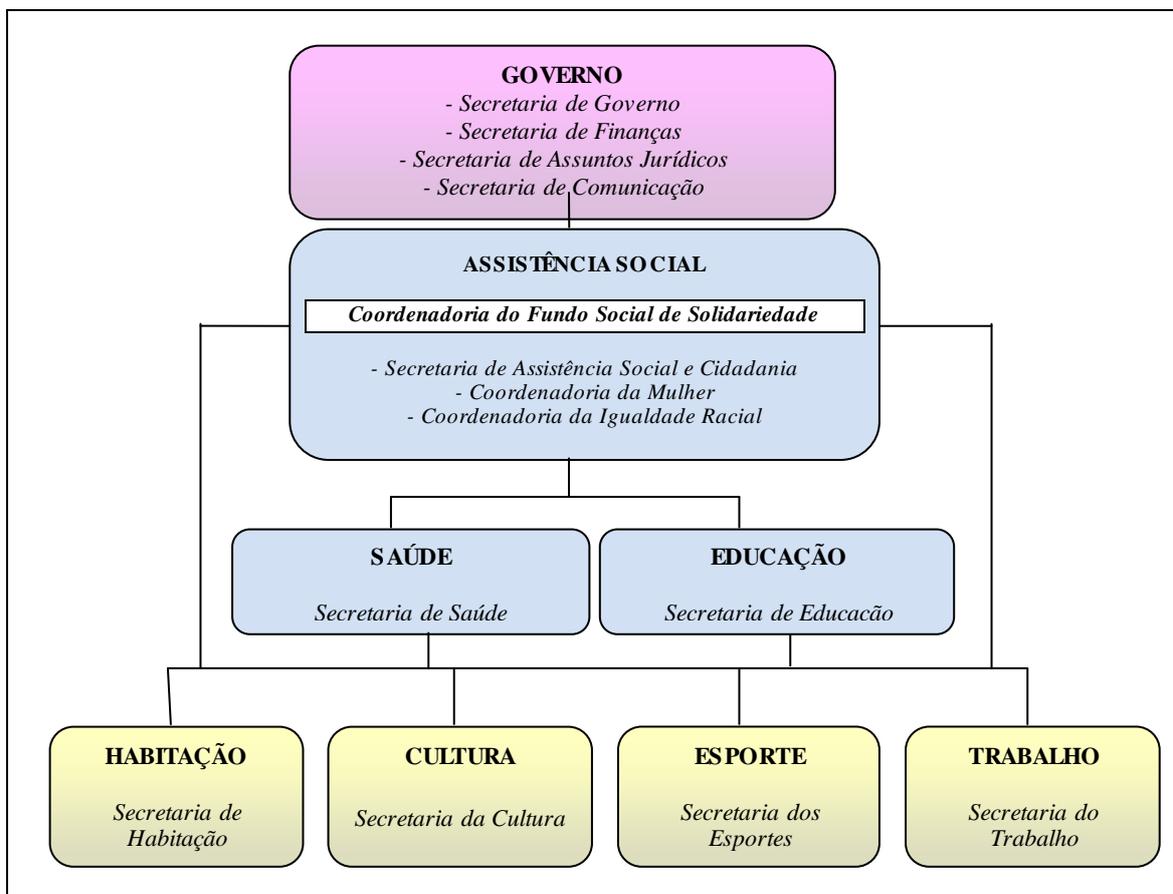
significa que este seja o único arranjo intersetorial, apenas o núcleo duro do programa. Outras parcerias foram firmadas para o desenvolvimento de políticas complementares com os setores do Trabalho, Esportes, Habitação, por exemplo.

A justificativa para a escolha da Coordenadoria do Fundo Social como responsável pela implementação do PBF no município, se justifica a princípio pela trajetória desta Coordenadoria frente a outros programas de transferência de renda federal como Bolsa Escola e Auxílio Gás, já de responsabilidade deste órgão. Outra razão estaria associada ao fato de que a Coord. do Fundo Social pode ser considerada como um órgão estratégico na estrutura da prefeitura, tendo em vista que sua presidência, desde sua criação, sempre foi ocupada pela esposa do prefeito (com maior ou menor grau de envolvimento com os serviços prestados). E por fim, o fato de que este órgão sempre concentrou suas ações em políticas de geração de renda, e “próximo passo”, isto é, cursos de capacitação e formação profissional que auxiliam o beneficiário a entrar no mercado de trabalho, seja por meio do mercado formal, empreendedorismo, ou como autônomo, possibilitando a esses beneficiários a superação da condição de pobreza.

Para compreendermos o funcionamento da gestão do Programa, assim como as relações e parcerias entre os órgãos e os setores, apresentamos a estrutura setorial e organizacional do município de Guarulhos.

O organograma apresentado abaixo tem como objetivo descrever e tentar circunscrever a estrutura organizacional municipal nos limites setoriais. Essa separação se fez necessária para analisarmos a relação entre eles, isto é, antes de analisarmos a relação entre os órgãos e setores, precisamos saber quem são eles e em que setor estão inseridos.

**Figura 2. Organograma da estrutura setorial e organizacional de implementação do PBF, no município de Guarulhos**



Fonte: Elaboração própria.

Dando seqüência à descrição, elencamos os sete setores analisados neste trabalho e o governo com os órgãos que compõem as áreas de planejamento, orçamento, jurídica e de comunicação. Esses órgãos são: Secretaria de Governo, Secretaria de Finanças, Secretaria de Assuntos Jurídicos e Secretaria de Comunicação. Apresentamos também uma breve conceitualização sobre os setores para justificar a inserção das secretarias e coordenadorias neste ou naquele setor.

### ***ASSISTÊNCIA SOCIAL***

A Assistência social é o setor responsável pelo desenvolvimento da política pública de seguridade social não contributiva, que deve garantir os mínimos sociais e ser

realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade civil, para garantir o atendimento às necessidades básicas da população. A seguridade social compreende o conjunto de ações integradas destinadas a assegurar os direitos da população relativos à saúde, à previdência e à assistência social, assim como garantir direito de cidadania e igualdade de condições de vida a todos os brasileiros<sup>28</sup>. Sendo assim, a amplitude deste setor abrange os seguintes órgãos: (1) Coordenadoria do Fundo Social de Solidariedade; (2) Secretaria de Assistência Social; (3) Coordenadoria da Mulher; (4) Coordenadoria da Igualdade Racial.

### **SAÚDE**

A Saúde compreender o setor responsável pelas políticas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos, assim como o acesso universal igualitário às ações e serviços<sup>29</sup>. Desta maneira, foi considerado órgão do setor de Saúde, a Secretaria de Saúde do município.

### **EDUCAÇÃO**

A Educação é o setor responsável pelas políticas de educação do cidadão, para tanto, o órgão setorial deve ser capaz de possibilitar o acesso e permanência na escola para todo e qualquer cidadão brasileiro, além de oferecer ensino de qualidade<sup>30</sup>. Desta feita, consideramos a Secretaria de Educação do município como órgão do setor de Educação.

### **HABITAÇÃO**

O setor de Habitação é responsável pelo planejamento e execução da política de habitação. Tem como princípio norteador promover o acesso à moradia digna a todos os segmentos da população<sup>31</sup>. Assim sendo, consideramos a Secretaria de Habitação como órgão deste setor.

---

<sup>28</sup> A definição setorial de Assistência Social foi extraída e adaptada do site do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial>

<sup>29</sup> A definição setorial de Saúde foi extraída e adaptada do site do Ministério da Saúde. <http://portal.saude.gov.br/portal/saude/default.cfm>

<sup>30</sup> A definição setorial de Educação foi extraída e adaptada do site do Ministério da Educação. <http://portal.mec.gov.br/index.php>

<sup>31</sup> A definição setorial de Habitação foi extraída e adaptada do site do Ministério das Cidades. <http://www.cidades.gov.br/ministerio-das-cidades>

## ***CULTURA***

O setor de Cultura tem por finalidade o planejamento e implementação de políticas públicas voltadas à proteção e promoção da diversidade cultural brasileira, expressas em práticas, serviços e bens artísticos e culturais do País<sup>32</sup>. Desta forma, consideramos a Secretaria de cultura como órgão do setor de Cultura

## ***ESPORTE***

O setor de Esportes é responsável por fomentar práticas desportivas formais e não formais para todos os cidadãos brasileiros<sup>33</sup>. Neste sentido, a Secretaria do Esporte foi considerada como órgão deste setor.

## ***TRABALHO***

O setor de trabalho é responsável pelas áreas de emprego, apoio ao trabalhador desempregado, identificação e registro profissional, inspeção do trabalho e segurança e saúde do trabalhador, bem como o acervo patrimonial e recursos humanos<sup>34</sup>. Sendo assim, consideramos a Secretaria do Trabalho como órgão deste setor.

## ***A Coordenadoria do Fundo Social de Solidariedade: As Mudanças Ocorridas na Estrutura do Fundo Social de Solidariedade***

A Coordenadoria do Fundo Social, órgão responsável pela gestão do PBF, passou por diversas mudanças desde a adesão do município ao Programa, que influem diretamente na forma como ele é implementado e na promoção da intersetorialidade. Para a compreensão deste processo de mudanças na atual Coordenadoria do Fundo Social de Solidariedade, é preciso compreender o contexto político do município, a trajetória dos prefeitos eleitos e suas indicações ao cargo de coordenação da Coordenadoria. Neste

---

<sup>32</sup> A definição setorial de Cultura foi extraída e adaptada do site do Ministério da Cultura. <http://www.cultura.gov.br/site/>

<sup>33</sup> A definição setorial de Esporte foi extraída e adaptada do site do Ministério do Esporte. <http://www.esporte.gov.br/>

<sup>34</sup> A definição setorial de Trabalho foi extraída e adaptada do site do Ministério do Trabalho e Emprego. <http://portal.mte.gov.br/portal-mte/>

sentido, faremos uma análise crítica sobre a trajetória desta Coordenadoria, a partir de sua configuração como Fundo Social até os dias atuais.

A configuração inicial da Coordenadoria do Fundo Social de Solidariedade era de um Fundo Social de Solidariedade, que por hora havia sido criado para atuar juntamente à antiga Secretaria da Promoção Social, atualmente conhecida como Secretaria de Assistência Social e Cidadania. O Fundo Social fora dirigido por um Conselho Deliberativo composto por nove (até treze) membros e presidido pela esposa do Prefeito, ou por uma pessoa de sua livre indicação. A composição dos membros do Conselho obedecia à indicação do Prefeito, seguindo a seguinte estrutura:

- Um representante de cada partido com assento à Câmara Municipal de Guarulhos;
- Um Juiz de Direito da Comarca ou sua esposa;
- Um Promotor de Justiça da Comarca ou sua esposa;
- Dois representantes de entidades religiosas;
- Dois representantes de entidades sociais do Município;
- Dois representantes de Clubes de Serviços do Município;
- O Secretário da Promoção Social do Município;
- Um sociólogo, um assistente social e um psicólogo, a serem designados pela 1ª Dama do Município;
- Um representante do sindicato dos empregadores;
- Um representante do sindicato dos empregados;
- Dois representantes de movimentos comunitários.

E suas atribuições eram:

- Fazer o levantamento das principais necessidades e aspirações da comunidade;
- Levantar recursos humanos, materiais, financeiros e outros mobilizáveis na comunidade;
- Definir e encaminhar soluções possíveis para os problemas levantados;

- Valorizar, estimular, apoiar iniciativas da comunidade voltadas para a solução dos problemas levantados;
- Promover articulações e atuar integradamente com unidades administrativas da Prefeitura Municipal ou outras entidades públicas ou privadas.

No ano de adesão ao Programa Bolsa Família no município, a estrutura do Fundo Social era definida pela lei 3.311, de 21 de março de 1988, mas já operava em partes sobre a lógica de uma coordenadoria. Sua transformação oficial e permanente ocorre somente em 2007. A estrutura conselhistas formada por indicação do prefeito e presidida pela esposa do prefeito é substituída por uma estrutura administrativa com atribuições definidas, programas e projetos executados neste setor. A Coordenadoria ainda é marcada pelo voluntariado e ações beneficentes, mesmo depois de assumir sua forma atual.

De acordo com dados coletados a partir de 2001, quando a atual deputada federal Janete Pietá, esposa do ex-prefeito Elói Pietá (PT), assume o cargo de presidente do Fundo Social é que a instituição começa a atribuir novas funções à estrutura então formada, passando de um Fundo beneficente para uma coordenadoria. Neste momento ainda não havia determinação em lei sobre a formação da coordenadoria e muito menos sobre os limites e possibilidades de suas ações, estando seu rumo a critério da presidente. A atual deputada federal Janete Pietá ocupou o cargo de presidente do Fundo Social, de 2001 a 2007 (acompanhando os dois mandatos de Elói Pietá como prefeito), indicando a vice-prefeita Eneida Maria Moreira de Lima para o cargo de coordenação. Em 2008, período de eleição municipal e de transição política, assume a presidência e a coordenação da Coordenadoria a Dra. Margarida Helena Nogueira de Paula. Em 2009, é eleito o atual prefeito de Guarulhos, Sebastião Almeida, também partidário do PT. A mudança de governo, seja ela em âmbito municipal, estadual ou federal, pode ser considerada uma janela de oportunidades para que mudanças ocorram, ainda quando o governante eleito é do mesmo partido. A presidência da Coordenadoria é assumida por Lourdes Almeida, esposa do então prefeito, enquanto ao cargo de coordenação foi indicada Genilda Sueli Bernardes. Podemos associar à troca de gestão, a diversas mudanças em relação às ações na implementação do Bolsa Família no município. Essas modificações na gestão do Programa foram percebidas não somente pelos atores da Coordenadoria, mas também por todos os outros órgãos envolvidos na implementação do

PBF. Talvez a principal delas seja o reconhecimento sobre os limites da Coordenadoria do Fundo Social e a necessidade do compartilhamento de informações, assim como uma maior (o que não significa dizer irrestrita) integração e articulação com os setores de Educação, Saúde, Assistência Social e Trabalho.

Na análise das entrevistas, do material coletado e dos documentos oficiais, foi possível concluir a existência de uma série de mudanças, todas elas a partir do ano de 2009 e uma tentativa constante de melhoria do serviço prestado. As mais citadas foram:

- Compartilhamento da listagem entre os setores de saúde, educação e assistência social contendo os beneficiários em descumprimento com as condicionalidades;
- Aplicação do recurso do IGD em outras áreas que não a Coordenadoria do Fundo Social;
- E a criação do Conselho Regional<sup>35</sup>.

É importante observar que a Coordenadoria do Fundo Social, por se tratar de um órgão estratégico para o governo eleito, a gerência deste órgão está sempre muito suscetível às preferências de governo, primeiramente pelo fato do cargo de presidente estar associado à esposa do prefeito, e em segundo lugar por esta gestão ainda ser fortemente marcada pelo voluntariado, muitas vezes visto como assistencialismo. Isso não significa dizer que outros órgãos também não tenham sua direção alterada a cada troca de governo, ou ainda, em cada mudança de gestão setorial, trata-se apenas ressaltar a fragilidade de uma estrutura burocrática que aparentemente apresenta um baixo grau de autonomia frente à política local, pela sua recente institucionalização enquanto coordenadoria. Assim como, pela baixa formalização quanto ao seu campo e forma de atuação.

---

<sup>35</sup> Trata-se de um Conselho anexo ao Conselho Gestor do Programa Bolsa Família no município. O Conselho Regional foi criado no ano de 2009, no intuito de ampliar a participação dos beneficiários do Programa nas decisões relacionadas à gestão do Bolsa Família.

## ***A Questão da Intersetorialidade na Gestão do Programa***

Apesar da intersectorialidade atualmente estar fortemente presente no Programa Bolsa Família e outras políticas de âmbito federal, a prática da intersectorialidade já era adotada anteriormente em outras políticas sociais. Sendo assim, já é possível encontrar o *modus operandi* da ação intersectorial presente em diferentes políticas públicas e em vários setores, como os de educação articulada principalmente com a saúde; a assistência social com a saúde, trabalho, assim como coordenadorias de igualdade racial, da mulher entre outras; assim como a Coordenadoria do Fundo Social de Solidariedade em parceria com a secretaria do trabalho e assistência social, por exemplo. O que queremos tornar claro é que encontrar o *modus operandi* intersectorial em outras políticas públicas, não significa dizer que haja uma orientação clara, a partir de um conjunto de estratégias, ou planejamento pré-definido. A intersectorialidade aplicada, pode simplesmente desenvolver a articulação entre os setores para resolução de problemas, ou encaminhamento de beneficiário que necessitem do atendimento de outro setor, sem que essas ações estejam condicionadas a uma normatização ou instrução operacional.

A presença deste modelo de gestão pode ser explicada por inúmeros fatores: interdependência entre os serviços oferecidos para a população; complexidades dos problemas que podem abranger um indivíduo assim como sua família; limitações de recursos, estrutura e RH para o atendimento desta população e; transversalidade das políticas públicas.

No caso da implementação do Programa Bolsa Família em Guarulhos, a intersectorialidade ainda é um processo em construção. Atualmente podemos considerar que há três principais estratégias voltadas para o desenvolvimento de uma maior integração nas ações entre os setores. A primeira está relacionada ao cadastramento de famílias com o perfil CadÚnico<sup>36</sup> e recadastramento para atualização de dados das famílias beneficiárias do Bolsa Família. A segunda está ligada ao acompanhamento das condicionalidades e ao compartilhamento das informações das famílias acompanhadas

---

36 Famílias com perfil para o cadastro no CadÚnico devem apresentar renda *per capita* de meio salário mínimo.

entre os setores direta e indiretamente envolvidos. E a terceira abordagem, refere-se à identificação, notificação e acompanhamento das famílias em descumprimento com as condicionalidades do programa.

### ***O Cadastramento e o Recadastramento das Famílias com Perfil CadÚnico***

O cadastramento das famílias com perfil do CadÚnico é realizado continuamente pela Coordenadoria do Fundo Social. Muitas dessas famílias desconhecem a atuação da Coordenadoria no município e acabam procurando algum benefício nas escolas, unidades de saúde (sejam elas UBS's ou USF's<sup>37</sup>) que freqüentam. As famílias são então encaminhadas para a Coordenadoria, que realiza o cadastro e verifica a possibilidade de inseri-la em algum outro programa até que ela possa ser contemplada pelo Bolsa Família. É importante ressaltar que a inserção das famílias no Programa Bolsa Família é decidida pelo MDS com base nas informações contidas no CadÚnico, e na disponibilidade de vagas para o município, isto é, não cabe ao município selecionar seus beneficiados.

O processo de cadastramento no município conta com a participação de diferentes setores, dentre eles estão as Secretarias de: Saúde, Assistência Social, Governo, Trabalho, entre outras. O cadastramento conta também com a parceria de uma empresa terceirizada.

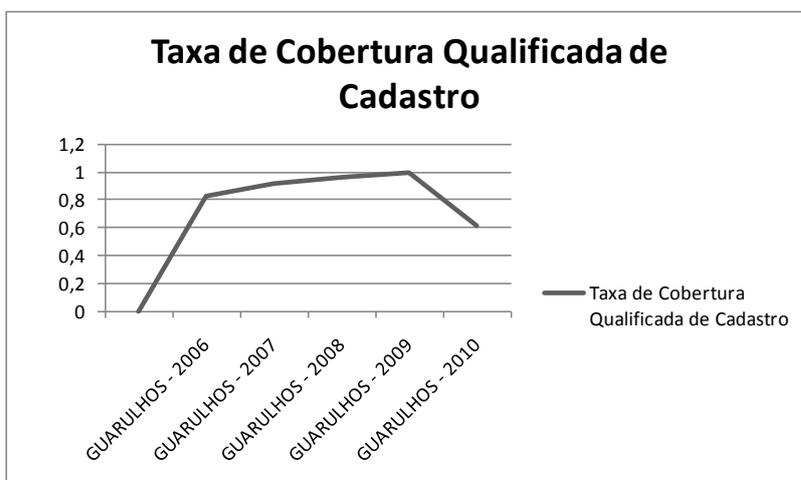
A evolução na taxa de cobertura de cadastro qualificado<sup>38</sup> no município de Guarulhos é possível observar no gráfico abaixo:

---

37 As questões pertinentes a essas unidades de atendimento da saúde serão discutidas com profundidade no subitem referente à integração do Programa Bolsa Família a Secretaria de Educação.

38 A taxa de cobertura qualificada de cadastro é formada pela divisão do número de cadastros válidos no perfil do CadÚnico, pelo número de famílias estimadas como público-alvo do CadÚnico no município. As estimativas de pobreza utilizadas e atualizadas pelo MDS são realizadas com base nos resultados obtidos nas PNAD's efetuadas pelo IBGE.

**Gráfico 6. Taxa de Cobertura Qualificada de Cadastro**



Fonte: Elaboração Própria. Dados fornecidos pelo MDS.

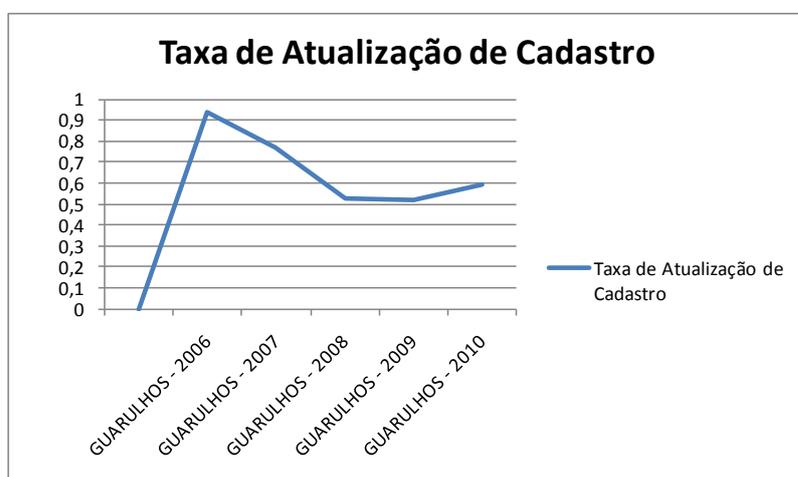
Observando os dados apresentados podemos verificar um crescimento de 0,8 para 1 na taxa de cobertura qualificada de cadastro, ou seja, o município de Guarulhos, desde a criação do IGD até o segundo semestre de 2009, atingiu a totalidade no cadastramento das famílias estimadas como pobres pelo MDS no CadÚnico. O feito do cadastramento das famílias com perfil CadÚnico e o recadastramento das famílias beneficiárias do Bolsa Família no município ganhou destaque no Observatório de Boas Práticas do MDS.

Já a partir da segunda metade de 2009 até o segundo semestre de 2010, há uma queda de 0,4 na taxa de cobertura qualificada de cadastro. A justificativa apresentada para essa queda foi o atraso no cadastramento dessas famílias. A causa principal deste atraso teria sido o aumento na complexidade dos cadastros, isto é, do número de informações sobre os membros das famílias cadastradas. Este fator teria refletido diretamente no tempo que uma família leva em média para se cadastrar, e conseqüentemente no número de cadastros realizados.

Já o recadastramento ou atualização cadastral ocorre a cada dois anos, e segue agenda determinada pelo MDS. No caso de Guarulhos, o recadastramento ocorre no ginásio Pascoal Thomeu, conhecido como “Thomeuzão”. O processo de recadastramento no município, assim como o cadastramento, é realizado por uma equipe que integra atores de diferentes setores e uma empresa privada contratada. Atualmente (desde 2009) o

procedimento é realizado diretamente no Sistema online, o que permite uma maior agilidade na inserção de dados, tendo em vista que cada família deve responder aproximadamente 280 questões, isto é, cada entrevista leva em média 40 minutos por família. O período equivalente ao recadastramento de todas as famílias leva em média de 4 a 5 meses de duração, quase o dobro do tempo utilizado. A evolução na atualização dos dados cadastrais das famílias beneficiárias do Bolsa Família, podem ser visualizadas no gráfico abaixo:

**Gráfico 7. Taxa de Atualização de Cadastro**



Fonte: Elaboração Própria. Dados fornecidos pelo MDS.

A comparação entre a taxa de cadastramento com a taxa de atualização cadastral nos permite perceber que no mesmo período, ou seja, da segunda metade de 2009 ao segundo semestre de 2010, a diferença entre as taxa de cadastramento e a de recadastramento é mínima, variando entre 0,5 e 0,6. O que reforça a análise sobre o último 1 ano e meio de não priorização do cadastramento e recadastramento da implementação do PBF.

### ***Acompanhamento das Condicionalidades no Setor: Educação***

A Secretaria de Educação do município conta atualmente com uma rede de 55 aproximadamente escolas municipais, que se encontra em expansão com a construção de mais 40 unidades, conta ainda com um, entre dez CEUS que estão sendo construídos no município. A distribuição dessas unidades no território é feita com base na divisão territorial do Censo (IBGE) em 46 unidades administrativas, coincidindo com a divisão apresentada nos setores de Saúde e Assistência Social, mas não com a Coordenadoria do Fundo Social.

A responsabilidade sobre o registro, acompanhamento e notificação sobre a frequência escolar dos beneficiários do Programa Bolsa Família no município é da Secretaria de Educação. No entanto, as informações referentes à porcentagem de frequência que o aluno beneficiário deve ter e ao acompanhamento da família nas atividades dos filhos em idade escolar são passadas e repassadas tanto no momento do cadastramento, quanto no recadastramento. Em casos específicos de descumprimento da condicionalidade de frequência escolar, a própria Coordenadoria do Fundo Social, em reunião coletiva, ou atendimento individualizado, alerta sobre a importância da frequência escolar para a criança para que a família continue recebendo o benefício do Programa.

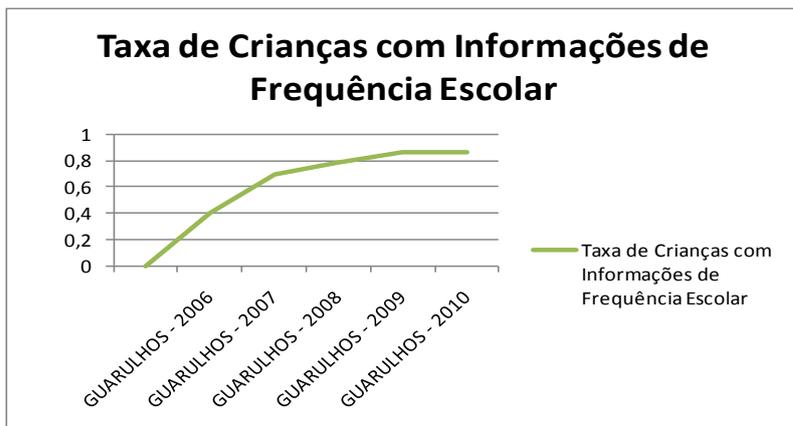
O acompanhamento da frequência escolar pela Secretaria de Educação sempre foi intermediado pela Coordenadoria do Fundo Social, isto é, os diários de frequência escolar eram preparados, distribuídos e recolhidos nas escolas a cada três meses pela Coordenadoria do Fundo Social, que também digitava e inseria as informações no Siscon. Neste sentido a atuação efetiva da Secretaria de Educação estaria mais nas mãos dos burocratas de nível de rua do que dos próprios gestores da Educação. Foi possível verificar a ausência na participação direta, quando indicados os contatos na Secretaria de Educação por parte da Coordenadoria, sendo que os dois atores apontados estavam relacionados um com o Conselho do Bolsa Família e o outro com o departamento de informática da Secretaria de Educação, ou seja, aquele que tem acesso as informações sobre os alunos de toda a rede municipal, mas não desenvolve um trabalho de gestão educacional junto as unidades escolares.

As fragilidades na atuação da Secretaria de Educação referente à condicionalidade de frequência escolar vêm sendo enfrentadas e as medidas adotadas refletem um processo

de renovação e modernização da própria Secretaria enquanto estrutura. A principal estratégia adotada está sendo desenvolvida juntamente a Coordenadoria do Fundo Social. Desde o ano de 2009 a parceria entre a Secretaria e a Coordenadoria avança no treinamento e capacitação de professores e diretores das escolas municipais para o preenchimento online da frequência escolar. Isso se deve em grande medida a não capacitação da rede de escolas para a inserção dos dados no SISCON. Diante deste cenário, a Coordenadoria do Fundo Social, iniciou um programa de treinamento e capacitação dos diretores de algumas escolas no município, no sentido de capacitá-los para o preenchimento da frequência escolar diretamente no sistema, assim como permitir com que esses diretores acessem os dados referentes a essas famílias. O acesso aos dados das famílias do programa permite com que os diretores e professores consigam ter uma visão mais ampla sobre a realidade dessas crianças e adolescentes. A medida também visa agilizar o acesso as informações sobre frequência escolar dos alunos beneficiários pela Coordenadoria do Fundo Social, que anteriormente ocorriam somente a cada três meses. Garantir a rapidez no acesso a essas informações pode evitar que beneficiários tenham seu benefício suspenso ou bloqueado, seja pelo fornecimento incorreto de informações, seja pelo descumprimento que deverá ser assistido pela equipe da Coordenadoria do Fundo Social.

Segundo informações fornecidas pelo gestor entrevistado da Secretaria, o acompanhamento dos beneficiários quanto às informações de frequência escolar tem apresentado melhora com o passar dos anos. A melhora foi atribuída em grande medida à informatização das escolas, além da criação de sistemas para coletar e armazenar as informações sobre os alunos e seu desempenho escolar. O efeito positivo pode ser observado no gráfico abaixo sobre a evolução da taxa de crianças com informações de frequência escolar:

Gráfico 8. Evolução da Taxa de Crianças com Informações de Frequência Escolar



Fonte: Elaboração Própria. Dados fornecidos pelo MDS.

No que se refere à intersetorialidade com os setores de Saúde e Assistência Social, foi unânime a indicação por parte dos burocratas de nível tanto da Saúde quanto da Assistência Social, sobre a fragilidade no vínculo entre a escola e o restante da rede de prestação de serviços da prefeitura. A justificativa apontada foi a falta de interesse e participação em qualquer questão que vá além dos “muros da escola”. A justificativa apresentada pela Secretaria de Educação foi a de que a orientação recebida pela própria Coordenadoria do Fundo Social é para que os casos de beneficiários em descumprimentos com a frequência escolar, e que possam ter sofrido qualquer uma das sanções previstas pelo Programa, sejam orientados a procurar a Coordenadoria para que possam analisar o caso. Neste sentido, a atuação das escolas estaria restrita ao registro e acompanhamento da frequência escolar, e a orientação aos beneficiários do Programa Bolsa Família.

É claro que a ocorrência deste fenômeno não deve ser generalizada a todas as escolas da rede municipal e estadual do município, este apontamento tem apenas como objetivo levantar problemas a serem enfrentados. A escola entrevistada, por exemplo, indicou a articulação com duas UBS's, uma da região e a outra do bairro Ponte Alta, tanto para o encaminhamento de alunos com problemas de aprendizado, quanto para o desenvolvimento de campanhas odontológicas de prevenção na escola.

Outra questão apontada foi a visão ainda muito conservadora sobre o papel das escolas como espaços de inclusão social e desenvolvimento da comunidade local. Em

defesa, a escola apresenta uma série de projetos desenvolvidos no seu interior que vão além da rotina escolar, como por exemplo: Programa Toque de Letra<sup>39</sup>, Menina dos Olhos<sup>40</sup>, assim como abertura da Escola a participação da família nas atividades escolares.

### ***O Acompanhamento das Condicionalidades no Setor: Saúde***

A responsabilidade sobre o acompanhamento do calendário vacinal, do pré-natal em gestantes e, da questão alimentar em nutrizes, é da Secretaria de Saúde do município. No entanto, em campanhas de vacinação outros setores atuam como agentes parceiros, pois auxiliam basicamente na divulgação e informação do público-alvo. Com relação à questão nutricional, a Coordenadoria do Fundo Social também compartilha desta questão, com o “Projeto Plano de Segurança Alimentar e Nutricional” que atende a população que vive na linha de exclusão social.

A estrutura de ação da Secretaria de Saúde no município conta com 67 unidades de atendimento, sendo 30 UBS's e 37 USF's. A distribuição dessas unidades no território é feita com base na divisão territorial do Censo (IBGE) em 46 unidades administrativas. Cabe ressaltar que mesmo sendo adotada a divisão territorial do Censo (IBGE), o recorte maior em quatro grandes regiões não compete com os encontrados nas Secretarias de Educação, Assistência Social e Coordenadoria do Fundo Social. A não adesão a uma única divisão territorial para a implementação das políticas públicas no município, pode gerar dificuldade no enquadramento dos beneficiários, deste e de outros programas que fundamentam a intersetorialidade, a rede de atendimento nos diferentes setores.

As fragilidades na atuação da Secretaria de Saúde referente às condicionalidades vêm sendo enfrentadas e as medidas adotadas revisam as estratégias de atuação do setor,

---

<sup>39</sup> O Programa Toque de Letra tem como objetivo o desenvolvimento de atividades físicas como futsal, handball vôlei e basquete, ministradas por professores e monitores nos períodos da manhã e tarde. A prioridade são as crianças da rede escolar municipal, no entanto os pais de alunos também podem usufruir das atividades esportivas oferecidas.

<sup>40</sup> O Programa Menina dos Olhos tem como objetivo identificar, prevenir, e proporcionar assistência médica visual aos alunos do primeiro ciclo do Ensino Fundamental da rede escolar municipal de Guarulhos.

que vão desde o cadastramento das famílias beneficiárias até o acompanhamento dos beneficiários em descumprimento das condicionalidades. São quatro os principais desafios apontados pelos gestores e agentes de saúde.

O primeiro relaciona-se com a não informatização e acesso à internet de todas as unidades de saúde, o que implica no armazenamento e acúmulo de informações em prontuários de papel, ou seja, não acessíveis ao restante da rede de atendimento. Pode-se dizer também, que a ausência destas condições gera um custo adicional de recursos humanos e espaço administrativo que seja responsável pelo cadastramento das informações destas unidades.

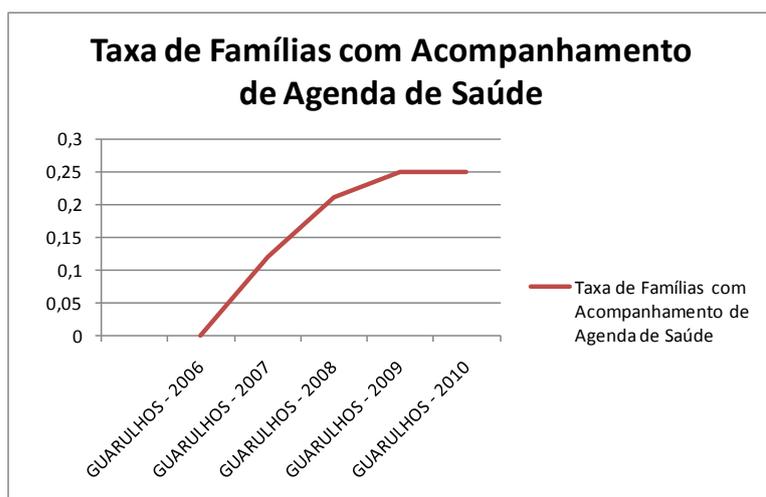
O segundo desafio está associado à dificuldade na identificação das famílias beneficiárias do programa quando procuram os serviços nas Unidades de Saúde. A dificuldade é explicada pelo sentimento de insegurança destas famílias ao se identificarem como beneficiários do Bolsa Família. Para a maioria delas, existe a crença de que ao se identificarem receberão um tratamento diferenciado (discriminatório), ou ainda, correrão o risco de perderem o benefício. Essa dificuldade foi apontada não somente pela gestão do programa no setor da Saúde, como também por profissionais das Unidades de Saúde da Família. Podemos concluir que a visão dos beneficiários sobre os profissionais da saúde, é de “vilão” e não de um agente público a serviço da população e pelo bem-estar desta.

O terceiro desafio refere-se a não unificação do sistema SISCON com o Sistema Informacional da Saúde de caráter nacional e padrão para estados e municípios. A não integração destes sistemas gera custos operacionais e ainda opera como um fator de resistência dos profissionais da saúde, visto que a inserção dos dados referentes às famílias imunizadas nas campanhas de vacinação, assim como no acompanhamento de gestantes e nutrízes, será dobrada.

O quarto fator está associado à dificuldade na realização de parceria com a assistência social. Segundo depoimentos, muitos dos encaminhamentos realizados para os CRAS do município não são atendidos e retornam a USF ou UBS, sob a justificativa de falta de capacidade para o atendimento da demanda.

Dois dos problemas anteriormente levantados ainda encontram-se sem solução, são eles o terceiro e o quarto. O enfrentamento desta problemática está ligado à informatização da rede de atendimento da saúde. Esta questão não é exclusividade deste setor, a educação e assistência social convivem com as mesmas dificuldades e cobram constantemente dos governos providências. A solução encontrada para o segundo apontamento foi a criação de um selo que identifica o prontuário desses beneficiários junto ao serviço de saúde. Essa proposta é recente e nasceu de uma parceria firmada entre a Secretaria de Saúde junto a Coordenadoria do Fundo Social. Ela foi implantada primeiramente por meio do envio de uma carta aos beneficiários, solicitando seu comparecimento à unidade de saúde que costumam frequentar, para sua devida identificação como beneficiários do Programa Bolsa Família. Para aqueles que não compareceram, há uma segunda chance no processo de recadastramento. Esse procedimento se tornou possível, a princípio, pela inserção de um campo no SISCON que informa a UBS ou USF a qual o beneficiário frequenta. A desaceleração no ritmo das mudanças necessárias para o aumento no acompanhamento dessas famílias, e as dificuldades enfrentadas por este setor nos últimos anos pode ser visualizadas no gráfico abaixo:

**Gráfico 9. Evolução da Taxa de Famílias com Acompanhamento de Agenda de Saúde**



Fonte: Elaboração Própria. Dados fornecidos pelo MDS.

De 2006 até a primeira metade do ano de 2009, é possível verificar um avanço significativo na taxa de acompanhamento das famílias beneficiárias na agenda da Saúde.

No entanto, a partir do segundo semestre de 2009 os dados nos apresentam uma estagnação desses avanços. A taxa alcançada de 0,25 de famílias acompanhadas pela agenda da saúde ainda está muito abaixo da taxa de acompanhamento esperada, de pelo menos 50% das famílias inseridas no Programa.

Todos os problemas enfrentados, no caso da Saúde, envolvem em maior ou menor grau a questão da intersetorialidade do Programa. A terceira e a quarta problemática, por exemplo, dependem principalmente da maior integração entre os setores na implementação do Bolsa Família. O “risco aparente” sentido pelas famílias beneficiárias ao se identificarem nas unidades de saúde, se deve em grande medida pela presença “silenciosa” do setor no momento da “distribuição do benefício”<sup>41</sup>, enquanto se destaca no momento acompanhamento das condicionalidades, isto é, na cobrança pelo cumprimento das exigências do programa. Quando um beneficiário não cumpre algumas das condicionalidades, não necessariamente vinculada à Saúde, e seu benefício é suspenso ou bloqueado, a culpa por esta penalização por parte dos beneficiários, é atribuída muitas vezes aos profissionais da área. A visão do beneficiário em relação ao profissional, como “vilão”, afasta essas famílias dos serviços de saúde ao invés de aproximar, contrariando a proposta do Programa que é de garantir e estimular esses beneficiários ao acesso dos serviços públicos, direito este garantido na Constituição de 1988.

A dificuldade no encaminhamento dos beneficiários entre os setores reflete a crítica, anteriormente apontada, e apresentada por Inojosa (2001) sobre intersetorialidade, ou seja, a ocorrência aparente de articulação entre corporações fechadas em suas respectivas clausuras. A idéia de articulação e integração entre setores é incompatível com a noção de clausuras setoriais. No entanto, é evidente, que há uma cultura organizacional dos serviços públicos, fortemente marcada pela setorialização. Integrar e articular serviços ainda são desafios ligados ao compartilhamento de poder, a precariedade nas estruturas de atendimento, recursos humanos insuficientes frente à

---

41 O processo de cadastramento e recadastramento no município é liderado pela Coordenadoria do Fundo Social, com suporte, no segundo caso, de outras secretarias. A centralização do processo na Coordenadoria eleva o setor a uma posição de destaque na distribuição dos benefícios, mas não na penalização por descumprimento das condicionalidades. Mesmo considerando o envio de cartas de aviso oriundos do Fundo Social, e de reuniões coletivas com os beneficiários em descumprimento com as condicionalidades, é quando estas famílias não acompanham o calendário vacinal, ou quando as crianças e/ou adolescente não alcançam a frequência mínima estipulada na escola, é que elas perdem o benefício. Em outras palavras, a associação dos beneficiários a punição está ligada ao não cumprimento, e ao seu registro, e não a alertas e avisos sobre uma possível perda.

demanda, baixo investimento financeiro e ausência de incentivos profissionais.

### ***O Acompanhamento das Condicionalidades no Setor: Assistência Social***

A responsabilidade sobre o acompanhamento dos programas PETI e ProJovem, assim como a identificação e análise de algumas famílias em descumprimento com as condicionalidades, é da Secretaria de Assistência Social do município.

A estrutura de serviços da Secretaria de Assistência Social é formada por 11 CRAS, 1 CREAS, 3 casas abrigo, 1 centro de referência do idoso e 1 albergue. A distribuição dessas unidades no território também é feita com base na divisão territorial do Censo (IBGE) em 46 unidades administrativas. Para a distribuição dos CRAS no território do município foi feita uma reagrupação destas unidades administrativas em 11 regiões: 1) CRAS Centro; 2) CRAS Acácio; 3) CRAS Macedo; 4) CRAS Pimentas; 5) CRAS São João; 6) CRAS Jardim Tranquilidade; 7) CRAS Cumbica; 8) CRAS Santos Dumont; 9) CRAS Presidente Dutra; 10) CRAS Bonsucesso; e 11) CRAS Itapegica.

A Secretaria de Assistência Social é responsável por diversos programas integrados ao Bolsa Família, como é o caso do PETI (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil) e do ProJovem (Programa Nacional de Inclusão de Jovens). É responsável também pela implementação do Renda Cidadã, programa de transferência de renda do governo do Estado, que desde de meados de 2010 pode se sobrepôr a outros benefícios de transferência de renda, como é o caso do Programa Bolsa Família.

Com o aumento dos beneficiários do Bolsa Família e o reconhecimento dos limites tanto estruturais como de recursos humanos no acompanhamento dos beneficiários em descumprimento com as condicionalidades, a Coordenadoria do Fundo Social inicia a construção de uma parceria mais sólida com a Secretaria de Assistência Social no atendimento desta demanda.

Desde 2009, uma listagem com essas famílias são enviadas à coordenação da divisão técnica de proteção básica, para a identificação, análise social das razões que

levaram essas famílias ao descumprimento das condicionalidades. A divisão dessa listagem obedeceu à territorialidade e área de cobertura dos CRAS. No município os CRAS que totalizam 11 unidades de atendimento a família. É importante ressaltar que não há acompanhamento posterior desses beneficiários pelos CRAS ou por qualquer outra unidade da Assistência Social. Quando os atores deste setor foram questionados sobre os motivos que os levam a não dar continuidade no atendimento ao beneficiário, a resposta foi comum a todos. Dizem que seguem à orientação vinda da coordenação que fornece os limites sobre sua atuação. A coordenação no setor da Assistência Social sobre o Bolsa Família quando indagada sobre a questão, afirma que o setor não está à frente da coordenação do Programa, e que por isso, atende a demanda do Programa sob a orientação da Coordenadoria do Fundo Social. No entanto, muitos desses casos já são acompanhados pelos CRAS, dada a possibilidade de sobreposição de benefícios. Este é o caso de beneficiários do Programa Renda Cidadã, que freqüentam reuniões sócio-educativas mensais<sup>42</sup>, ou ainda crianças do Pró-Jovem, Ação Jovem. Todos eles implementados e desenvolvidos na Assistência Social, mais especificamente nos CRAS.

O conflito presente entre os setores da Assistência Social e da Coordenadoria do Fundo Social parece claro. Com base na observação do caso e nas entrevistas, é possível fazer alguns apontamentos para chegarmos à raiz dessa questão. Desde sua criação, como Fundo Social (antes mesmo de se tornar Coordenadoria) sua competência e seu funcionamento, por lei, deveriam estar integrados com a Secretaria de Assistência Social. No entanto, o amplo poder de decisão dado a gestora da Coordenadoria, no caso a esposa do prefeito, acabou definindo rumos não previstos, ou até mesmo já antecipados, sobre o uso e o funcionamento deste órgão. O efeito “primeiro damismo” também dá origem problemática quanto ao caráter hierárquico de subordinação da Coordenadoria à Secretaria de Assistência Social, ou seja, o cargo máximo da Assistência Social, o de Secretário(a), mesmo dotado de amplos poderes na sua área de atuação dificilmente irá se opor às preferências e às orientações advindas da Coordenadora da Coordenadoria do Fundo Social (ocupado pela esposa do prefeito), tendo em vista o fundo político em questão.

Além desta questão, podemos dizer que a fragilidade na atuação da Secretaria de

---

42 O Programa Renda Cidadã tem como uma de suas condicionalidades a frequência mensal de um integrante da família as reuniões sócio-educativas.

Assistência Social está situada em dois pontos. O primeiro deles localiza-se nos CRAS, dada a ausência de informação referente aos beneficiários em descumprimento com as condicionalidades. Restrinjo aos CRAS já que a Secretaria de Assistência Social, enquanto núcleo de gestão tem acesso a essas informações por meio do Siscon<sup>43</sup> (Sistema de Condicionalidades do Programa Bolsa Família). A escolha de não repassar essas informações aos Centros de Referência, nos leva a crer que se trata de uma escolha estratégica. Em outras palavras, significa dizer que enquanto a gestão do Bolsa Família estiver centralizada na Coordenadoria do Fundo Social, a Secretaria de Assistência Social não tomará partido sobre essa demanda. A não ser que a própria Coordenadoria solicite seus serviços, como foram os casos dos anos de 2009 e 2010.

A partir de 2009 é que a Coordenadoria do Fundo Social começa a compartilhar com a Secretaria de Assistência Social e outros setores, a listagem contendo as famílias que não conseguiram cumprir com as condicionalidades no último ano de referência. No entanto, a integração entre os serviços para o atendimento dessas famílias é ainda muito pontual e temporária. Não há continuidade no acompanhamento dessas famílias nos Centros de Referência da Assistência Social. As famílias são identificadas, é realizada uma análise social pela assistente social responsável e então um relatório é enviado à Coordenadoria do Fundo Social, sendo este o último momento de participação e articulação entre esses dois setores. A análise e a inscrição ou não de recurso junto ao MDS, via SISCON, é efetuado pela Coordenadoria conjuntamente com os membros do Conselho Gestor do Bolsa Família do município, decidindo sobre a suspensão ou desligamento das famílias ao Programa.

A ausência de acompanhamento dessas famílias pode ser constatada nas informações disponibilizadas pelo MDS sobre o município. Dentre 4.073 repercussões registradas por descumprimento das condicionalidades no mês de novembro, somente 29 destas famílias apresentam registro de acompanhamento. Cabe aqui diferenciar as duas formas como de entendimento sobre a idéia de acompanhamento. A primeira noção refere-se simplesmente ao acompanhamento das condicionalidades, como já explicitada anteriormente, na educação com a frequência escolar e na saúde com o calendário vacinal

---

43 O SISCON é uma ferramenta para o gerenciamento das condicionalidades do Bolsa Família, que permite aos gestores e técnicos responsáveis pelo acompanhamento das condicionalidades executar ações que competem as suas atribuições, e ações complementares.

e acompanhamento de gestantes e nutrizes. A segunda noção de acompanhamento trata-se de assistir e auxiliar a família na sua condição de vulnerabilidade, de modo que ela possa cumprir com as condicionalidades do programa. A maior inovação, em termos de intersetorialidade, no acompanhamentos da famílias em descumprimento com as condicionalidades podemos dizer que é a parceria com o Conselho Gestor do Bolsa Família, mais especificamente com os conselheiros, representantes da sociedade civil/beneficiários do PBF. Para compreendermos melhor a integração de cada setor com a gestão do programa precisamos conhecer melhor sua estrutura e seu campo de atuação dispostos no subitem que segue.

Antes disso, cabe ressaltar que na última reunião do Conselho Gestor, ocorrida no dia 23/11/2010, foi informado que a decisão final sobre a permanência dos beneficiários em caso de descumprimento das condicionalidades não cabe mais ao município, visto que o próprio Sistema (SISCON e SISVAN), com base nas informações inseridas pelos gestores e técnicos, filtra, classifica e por fim exclui ou mantém a família como beneficiária do Programa. Neste caso, somente as famílias indicadas pelo Sistema é que serão assistidas pelos serviços municipais. Esse tipo de procedimento exige um alto grau de comprometimento e capacitação dos técnicos e gestores, o que não é possível crer que ocorra na grande maioria dos municípios.

### ***Conselho do Bolsa Família***

A composição do Conselho Gestor do Bolsa Família é paritária como orienta a lei federal nº 10.836 de janeiro de 2004, e o decreto municipal 27030 de novembro de 2009. São no total 36 membros titulares atendendo aos segmentos do poder público e da sociedade civil. Sendo do poder público:

- I - três representantes do Fundo Social de Solidariedade;*
- II - dois representantes da Secretaria da Saúde;*
- III - dois representantes da Secretaria de Assistência Social e Cidadania;*
- IV - um representante da Secretaria do Trabalho;*

*V - um representante da Secretaria de Governo;*  
*VI - um representante da Secretaria de Habitação;*  
*VII - um representante da Secretaria de Educação;*  
*VIII - um representante da Secretaria de Cultura;*  
*IX - um representante da Secretaria de Esportes;*  
*X - um representante da Secretaria de Assuntos Jurídicos;*  
*XI - um representante da Secretaria de Comunicação Social;*  
*XII - um representante da Secretaria de Finanças;*  
*XIII - um representante da Coordenadoria da Mulher; e*  
*XIV - um representante da Coordenadoria da Igualdade Racial.*

Enquanto os conselheiros da sociedade civil são:

*I - dezoito representantes, sendo 02 por região eleitos nas plenárias do recadastramento do Programa Bolsa Família.*

Devido à restrição de 18 conselheiros da sociedade civil como representantes de mais de 51 mil famílias beneficiárias, a Coordenadoria do Fundo Social em conjunto com o Conselho Gestor criaram o Conselho Regional, que dá oportunidade para mais beneficiários a participar das discussões acerca do Programa Bolsa Família junto ao poder público, além de ampliar os agentes voluntários vinculados ao Programa.

O Conselho Regional é composto por representantes eleitos, assim como no Conselho Gestor e terão um representante para cada 250 beneficiários, por região. O mandato dos representantes nestes dois Conselhos é de dois anos, podendo ser reeleitos uma única vez.

O regimento interno que orienta as ações destes Conselhos é elaborado a cada dois anos, ou seja, na medida em que ocorre uma nova composição dos Conselhos, cabe aos representantes da sociedade e do poder público eleitos à criação do regimento interno. A gestão explica que o regime interno deve ser uma construção dos conselheiros e que isto traz a eles um sentimento de pertencimento e responsabilidade sobre a gestão do Programa.

Cada formação de Conselho recebe capacitação de uma equipe formada por atores da Coordenadoria do Fundo Social de Solidariedade. Recebe também treinamento de

cidadania, que se trata de um minicurso sobre como e por que exercer a cidadania, seus direitos e deveres, assim como a importância da função que exercem no Conselho para os beneficiários do Programa. Todos os conselheiros (representantes dos beneficiários) tornam-se portadores de um bilhete de vale-transporte, para que eles possam comparecer às reuniões sem nenhum custo adicional. As reuniões dos Conselhos são mensais e realizadas sempre no mesmo local, com dias e horários alternados. As informações referentes às reuniões, como data, horário e pauta, são encaminhadas via carta, e-mail, ou em casos restritos o contato é feito por telefone.

A atuação de ambos os Conselhos vai além de suas funções de fiscalização e controle, eles atuam também como agentes interlocutores voluntários entre o poder público e a sociedade civil. Trata-se ainda de uma proposta em construção, tendo como objetivo primeiro aproximar os beneficiários do PBF da gestão do programa, por meio da proximidade do conselheiro com a comunidade. Cabe ao conselheiro, como agente, identificar casos de descumprimento das condicionalidades, sensibilizar a comunidade sobre questões relacionadas ao programa, assim como denunciar casos de não adequação ao perfil Bolsa Família. A gestão do Programa ressalta a posição de voluntariado na atribuição de suporte no acompanhamento das famílias com dificuldades no cumprimento das condicionalidades, enquanto o decreto 27030 de novembro de 2009 aponta como uma das funções dos conselheiros. A sensibilização da comunidade às questões que contemplam o Programa Bolsa Família e a denúncia de famílias que não tem o perfil do Programa, segundo os gestores da Coordenadoria, foram iniciativas dos próprios beneficiários/conselheiros, incorporadas ao regimento do Conselho.

Apesar desses conselheiros não fazerem parte da estrutura burocrática, na medida em que são eleitos pelos beneficiários dentro da região em que residem eles se tornam importantes lideranças e interlocutores. Pois além de representarem sua região, eles são responsáveis por trazerem às demandas e reivindicações de sua localidade, que são informadas e encaminhadas aos órgãos competentes para a resolução desses problemas. A divisão regional adotada para a eleição dos conselheiros é a do Orçamento Participativo do município<sup>44</sup>.

---

44 Ainda não há uma padronização no que se refere à divisão territorial do município, isto é, não há uma referência única, podendo cada secretaria adotar uma diferente. Nos casos examinados a Assistência Social, a Saúde e a Educação

Cada região configura-se como espaço de convivência em que os conselheiros e beneficiários do Bolsa Família dividem relações de vizinhança, profissionais, de amizade e familiares. Pelo fato destes conselheiros compartilharem tanto do mundo dos beneficiários, como do mundo da política pública, estes agentes voluntários se tornam atores importantes para efetivar a mediação entre o Estado e a sociedade. Por se tratar de um processo em construção, com sua experiência piloto no Conselho formado no ano de 2009, tendo sua implantação efetiva somente em 2010, a análise dos resultados desta parceria com a sociedade civil só será possível em estudos futuros. No entanto, já é possível levantar pelo menos duas questões que podem comprometer essa parceria, a questão do voluntariado e os limites não definidos de atuação dos conselheiros. Porém, como analisar a relação sociedade civil e Estado, não se configura como um objetivo deste trabalho, só as questões são somente levantadas e não analisadas.

### ***A Intersetorialidade: Uma Questão Ainda Mal Resolvida em Guarulhos***

Como a intersetorialidade enquanto modelo de gestão ainda se trata de um processo em construção na implementação do Bolsa Família no município de Guarulhos, nos parece fundamental apontar as principais dificuldades e problemas enfrentados. Os itens levantados são: (1) a centralização decisória e de processos; (2) a restrição no acesso às informações dos beneficiários do Programa; (3) os problemas estruturais na prestação dos serviços setoriais; (4) a fragilidade no acompanhamento dos beneficiários em descumprimento com as condicionalidades do PBF; (5) a falta de conhecimento, por parte dos burocratas do nível de rua sobre os serviços prestados em outros setores; (6) a disputa pela coordenação do programa e (7) a atuação da coordenação como sendo pouco integrativa e inclusiva.

No que se refere ao primeiro item, as entrevistas tanto com os gestores, quanto com os burocratas do nível de rua dos setores de Assistência Social, Saúde, e Educação,

---

já operam sob a divisão do IBGE em setor censitário. Mais adiante será realizada uma discussão mais a fundo sobre as implicações de se adotarem referências distintas.

identificaram como um problema de gestão a centralização decisória e de informações na Coordenadoria do Fundo Social. Segundo entrevistados, há poucos canais de comunicação entre a Coordenadoria e os outros setores. No caso dos burocratas do nível de rua, as relações entre os setores se restringem, na maioria das vezes, aos contatos estabelecidos na rotina de atendimento das Unidades de prestação de serviços (CRAS's, as UBS's, as USF's e Escolas). Enquanto no caso dos gestores, as relações são restritas à prestação de contas sobre o acompanhamento das condicionalidades a Coordenadoria do Fundo Social e à resolução de problemas pontuais, advindos da implementação do Programa. A partir das entrevistas também é possível afirmar que o acesso às informações dos beneficiários do Bolsa Família é restrita aos cargos de gestão dentro de cada setor. Essa, porém, é uma preocupação que está além da competência do Coordenador do Programa, tendo em vista que todos os setores têm acesso à base de dados do MDS que contém as informações dos beneficiários do Programa. Cabendo a cada setor autorizar ou não a liberação do acesso às informações dos beneficiários as Unidades de Atendimento. A justificativa apresentada pelos setores para a centralização da informação é a falta de infra-estrutura e tecnologia nestas Unidades para que os burocratas de nível de rua possam acessar a base de dados.

Visto isto, apresentamos o terceiro item elencado referente aos problemas estruturais na prestação dos serviços setoriais. Durante as entrevistas todos os gestores setoriais foram questionados sobre a quantidade de Unidades que ainda não apresentam estrutura e tecnologia adequada e, como cada um deles visualizava a situação dos outros setores quanto ao mesmo problema. Em todos os casos a ausência de uma estrutura adequada para o funcionamento das unidades de atendimento dos setores foi visto, por seus respectivos gestores, como um problema a ser enfrentado. No entanto, a semelhança encontrada na ausência de estruturas apropriadas nos outros setores, parece justificar e corroborar para a situação de atraso encontrada no seu próprio setor. Cabe enfatizar que a parcela dessas Unidades é pequena e geralmente recente, o que não justifica a ausência nas Unidades mais antigas e que já apresentam infra-estrutura e tecnologia para o acesso e operacionalização da base de dados. Há consenso quanto às vantagens que um sistema informatizado pode trazer à dinâmica setorial e intersetorial. No entanto a centralidade decisória e participativa nos espaços de comunicação e discussão sobre o Programa limitam o acesso dos gestores às informações relativas à implementação de fato, assim

como aos burocratas do nível de rua, à oportunidade de participação nestes espaços e acesso a essas informações.

O acesso ao Sistema do MDS com as informações dos beneficiários, assim como a integração dos sistemas setoriais em um único, pode contribuir também para a promoção de uma melhor integração no acompanhamento dos beneficiários, principalmente àqueles em descumprimento com as condicionalidades. Isso é possível por meio da alimentação da base de dados do MDS com as informações destes beneficiários sobre as condições sociais, de saúde e observadas dentro das escolas. O acesso a essas informações pode possibilitar maior rapidez no atendimento, assim como facilitar o encaminhamento desses beneficiários à rede de prestação de serviços públicos. Assim como, a integração dos Sistemas setoriais evitaria que as mesmas informações sobre os beneficiários tenham que ser submetidas a sistemas diferentes (PETERS, 1998).

Um dos relatos apresentados por um dos entrevistados foi uma experiência com duas famílias que não cumpriram com as condicionalidades do Programa. Para verificar as causas que levaram ao descumprimento a assistente social de um dos 11 CRAS do município, realizou uma visita domiciliar e constatou que a família em questão já havia sofrido sanções do Programa anteriormente por descumprimento das condicionalidades, constatado o mesmo problema no ano anterior em que um diagnóstico foi efetuado. Essa questão pode apontar principalmente para uma fragilidade no acompanhamento dos beneficiários em descumprimento com as condicionalidades pela Coordenadoria do Fundo Social, tendo em vista que esses beneficiários se encontram em condições de alta vulnerabilidade social e que necessitam de acompanhamento adequado de médio ou longo prazo. Pode indicar também que as famílias não estão sendo acompanhadas pelos setores, haja visto que as informações referentes às famílias em descumprimento não constavam no Sistema.

Outra questão que me parece fundamental para o desenvolvimento da intersetorialidade, refere-se à falta de conhecimento das atividades desenvolvidas nos diferentes setores pelos burocratas do nível de rua entrevistados. Arrisco-me a dizer que uma das possíveis causas para esse desconhecimento é a não participação dos burocratas

de nível de rua no Conselho do Programa Bolsa Família<sup>45</sup>, assim como em reuniões, seminários e atividades que envolvam outros setores que tem como objetivo de discutir os caminhos do Programa Bolsa Família no município.

A função de coordenação do Programa confunde-se muitas vezes com a de controle, de ter o domínio sobre o Programa. Porém o conceito de coordenar nos leva a pensar sobre garantir uma distribuição dos recursos financeiros, garantir também o acesso as informações do Programa e dos seus beneficiados, assim como promover espaço de discussão de idéias, experiências e interesses, mediar conflitos e buscar soluções. O cenário observado caminha em direção oposta. A coordenação parece ter tornado-se uma posição que exerce o controle sobre o Programa, sobre o acesso a recursos materiais e não materiais, assim como informacionais e relacionais. Nesse sentido, o papel desempenhado pelo coordenador pode transformá-lo em adversário e não em aliado na relação entre os setores, ou seja, as relações tornam-se competitivas no lugar de cooperativas, como sugere a literatura sobre as relações intersetoriais (Cunill, 2005; Inojosa, 1998; Junqueira, 2000) e as normas e orientações do Programa.

Em muitos momentos a questão principal presente nas diversas entrevistas foi “qual o lugar mais apropriado para a implementação do Bolsa Família, na Assistência Social ou na Coordenadoria do Fundo Social?”. Acredito que a questão central neste caso, não seria qual o melhor lugar, mas como integrar as ações de cada setor para o combate à pobreza, como criar mecanismo para compartilhar as informações das famílias, como explorar melhor a capacidade de atendimento e lidar com os limites de gestão de cada setor, como utilizar os recursos do IGD para aperfeiçoar a gestão do Programa no município e, possibilitar a melhoria no atendimento e acompanhamento às famílias beneficiadas.

O papel de coordenador do Programa pressupõe a promoção da mediação das relações entre os setores, a fim de conectá-los e integrá-los na implementação do Programa, além do fornecimento de incentivos aos setores para que trabalhem de forma articulada. Porém, no cotidiano de um Programa, isso não necessariamente ocorre. Em termos gerais, a coordenação do Programa acaba restringindo-se a garantia do

---

<sup>45</sup> O Conselho do Bolsa Família no município foi ressaltado, por se tratar atualmente do principal e mais freqüente mecanismo de comunicação entre os setores relacionados ao Programa. Por tanto, configura-se como um importante mecanismo de acesso a informações, negociações e decisões.

funcionamento das etapas básicas do PBF, isto é, o cadastramento e recadastramento das famílias com perfil CadÚnico e Bolsa Família, a inserção dos dados referentes ao acompanhamento das condicionalidades e o atendimento aos beneficiários em condição de descumprimento das condicionalidades.

Para concluirmos a análise do modelo de gestão intersetorial do município de Guarulhos apresentamos, com base nos resultados dessa pesquisa, um quadro que classifica a gestão intersetorial em Guarulhos, a partir dos fatores definidos no modelo ideal.

**Quadro 5. Análise da gestão intersetorial do município de Guarulhos com base no modelo ideal, segundo grau de integração**

<b>A INTERSETORIALIDADE SEGUNDO GRAU DE INTEGRAÇÃO</b>		
	<b>SIM</b>	<b>NÃO</b>
Espaços institucionalizados de negociação e decisão entre os atores envolvidos (como reuniões periódicas, fóruns e conferências)		<b>X</b>
Mecanismos de comunicação informal entre os setores	<b>X</b>	
Integração nos Sistemas de Informação dos setores envolvidos		<b>X</b>
Comitês e/ou equipe intersetoriais permanentes		<b>X</b>
Planejamento conjunto das ações intersetoriais criando uma agenda comum		<b>X</b>
Responsabilidades e metas compartilhadas	<b>X</b>	
Conhecimento das normativas que orientem a ação conjunta e integrada proposta pelo programa, por parte dos atores envolvidos		<b>X</b>
Organização territorial e/ou por temática, não setorial de atendimento		<b>X</b>
Horizontalização das relações e processos		<b>X</b>
Periodicidade no contato entre os atores dos diferentes setores		<b>X</b>
Atuação do núcleo de coordenação frente a problemas encontrados nos setores na implementação do Programa.	<b>X</b>	

Fonte: Elaboração própria.

**Quadro 6. Análise da gestão intersetorial do município de Guarulhos com base no modelo ideal, segundo grau de inclusão**

A INTERSETORIALIDADE SEGUNDO GRAU DE INCLUSÃO		
	SIM	NÃO
Descentralização dos processos e atividades		<b>X</b>
Possibilidade de participar do planejamento do programa		<b>X</b>
Possibilidade de fazer parte do conselho do Programa	<b>X</b>	
Fontes alternativas de informação	<b>X</b>	
Proximidade com outros atores da rede intersetorial	<b>X</b>	
Ter opiniões igualmente consideradas para a construção das estratégias de ação		<b>X</b>
Ter um conselho participativo e informado	<b>X</b>	

Fonte: Elaboração própria.

O conjunto de resultados obtidos por meio do estudo de caso sugere, portanto, que a gestão intersetorial no município de Guarulhos, com base no modelo ideal criado neste trabalho, seria enquadrada no tipo de “Gestão Intersectorial Inclusiva”. Visto que, o modelo de gestão intersectorial do município apresenta uma baixa integração, enquanto do ponto de vista da inclusividade, a gestão agrega mais fatores.

A análise da rede de relações interpessoais entre os atores dos diferentes órgãos e setores envolvidos no Programa é apresentada no capítulo que segue, e tem como objetivo fornecer informações adicionais que nos ajude a compreender o funcionamento do modelo de gestão intersectorial no município de Guarulhos.

## **CAPÍTULO 5: A IMPORTÂNCIA DOS FATORES RELACIONAIS PARA A ANÁLISE DA INTERSETORIALIDADE NA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA**

Para analisarmos as relações intersetoriais na implementação do Programa Bolsa Família, partimos da premissa de que as políticas públicas têm se organizado cada vez mais intersetorialmente, norteadas pelo princípio da “horizontalidade” através da construção de “redes” de parceria entre atores e setores que tem como objetivo atender ao cidadão de forma mais completa e eficiente. Esse processo engendra novas relações entre diferentes setores, que anteriormente trabalhavam de forma autônoma e agora precisam estabelecer parcerias. Isso tem contribuído para democratizar as relações entre os setores, entre Estado e sociedade civil, assim como entre diferentes níveis hierárquicos. Essa dinâmica pode ser observada quando analisada a rede de relações interpessoais na articulação entre os setores. Para isso, como já referendado no capítulo metodológico, utilizamos a metodologia de análise de redes sociais para o estudo desta dinâmica.

A construção das redes sociais analisadas foi baseada nas entrevistas com os gestores e burocratas de nível de rua de cada setor da rede de relações interpessoais. O tipo de rede construída foi o de rede total das relações intersetoriais. O recorte foi parcial, visto que seria praticamente impossível mapear toda a rede de relações entre todos os setores envolvidos na implementação do Bolsa Família e de seus Programas complementares. A opção por este tipo de metodologia é justificada em grande medida pela limitação do tempo, que não permitiria retomar todos os contatos do ego para verificar a validade dessas relações. O que não se constituiu como um obstáculo para essa análise, tendo em vista que é por meio da forma do entendimento de cada indivíduo sobre suas redes que os mesmo orientam suas relações e o uso dessas redes no seu social cotidiano (Marques, 2007).

Foram realizadas e analisadas 12 entrevistas com gestores e burocratas do nível de rua que compuseram a rede de relações interpessoais<sup>46</sup>. Dos entrevistados totalizaram sete

---

<sup>46</sup> O nome, o respectivo setor dos entrevistados, e o cargo que ocupam na hierarquia, segue no anexo 1.

gestores, sendo três deles da Coordenadoria do Fundo Social, um gestor da Secretaria de Assistência Social, dois gestores da Secretaria de Saúde e um gestor da Secretaria de Educação. Quanto aos burocratas no nível de rua foram entrevistados, uma psicóloga da Coordenadoria do Fundo Social, dois da Secretaria de Assistência Social, representando o CRAS Itapegica, dentre os entrevistados estavam 1 assistente social, e 1 psicólogo. Na Secretaria de Saúde foi analisada uma USF (Unidade de Saúde da Família) também da região de Itapegica, sendo entrevistada uma enfermeira, e da Secretaria de Educação, uma diretora de escola da mesma região.

Cabe destacar que o número de entrevistados no órgão do setor de Educação foi inferior ao restante dos órgãos analisados, o que pode gerar uma diferença na análise do órgão e do setor como um todo. Isso aconteceu porque uma das entrevistadas estava em férias e licença no período de realização das entrevistas. Sendo que na Secretaria, ninguém soube apontar um funcionário que a substituísse. O setor de Assistência Social também apresenta um número diferenciado com relação aos outros setores, visto que ele é composto por dois órgãos, a Coordenadoria do Fundo Social e a Secretaria de Assistência Social. Sendo que no primeiro deles foi entrevistado um ator a mais que não estava previsto, mas que durante a entrevista com a coordenadora do PBF foi chamado para auxiliá-la no fornecimento de algumas informações. Dada os problemas encontrados, optamos por analisar os setores a partir de seus órgãos e posteriormente expandimos os resultados para os setores. Caso contrário, seria evidenciada uma predominância óbvia da Assistência Social em relação aos outros setores.

Os conselheiros não foram incluídos na análise, tendo em vista a recente posse e exercício da função (os conselheiros eleitos iniciaram suas atividades no mês de dezembro, coincidindo com um dos meses em que foram realizadas as entrevistas para este trabalho). No entanto, sua dinâmica de formação e sua primeira reunião foram acompanhadas neste trabalho e fizeram parte desta análise.

Antes de começarmos a analisar as relações entre os setores é importante detalharmos como foi realizado este trabalho. A análise das redes foi então dividida e desenvolvida em dois momentos. O primeiro confere a realização das entrevistas em profundidade para mapear as redes de contatos e construir a estrutura de atributos dessas relações. A segunda refere-se à análise dos dados coletados e a exposição destes dados.

As entrevistas foram divididas em dois momentos, o primeiro deles busca explorar a experiência intersetorial de cada um dos atores entrevistados; aspectos positivos e negativos do desenvolvimento da intersetorialidade do PBF no município; canais de comunicação; acesso a informação, recursos, entre outros; e por fim, as principais conquistas e dificuldades na implementação do Bolsa Família no seu setor. O segundo dele busca construir a rede intersetorial, a partir do levantamento das redes pessoais. As entrevistas para levantamento das redes pessoais tiveram como ponto de partida a lista dos 68 conselheiros eleitos em 2010. Os atores foram questionados sobre seus vínculos com os atores daquela lista e outros que não fizessem parte da lista original, ou seja, atores dos diferentes setores, por eles mencionados. No levantamento das redes para a construção da rede intersetorial foi adotada a metodologia de redes abertas, ou seja, dado o desconhecimento dos limites da rede intersetorial e da impossibilidade de levantar a rede de todos os atores e de todos os setores envolvidos na implementação do Bolsa Família no município. Optou-se por permitir que os entrevistados acrescentassem até quatro nomes de outros profissionais que não incluídos na listagem primeira dos 68 conselheiros, mas que fossem importantes para as parcerias intersetoriais relativas ao PBF.

Os entrevistados foram questionados sobre o tipo de vínculo que eles consideravam ter com cada indivíduo identificado, podendo ser um vínculo construído a partir de relações pessoais; por já terem trabalhado juntos anteriormente (em outro órgão da mesma prefeitura); por trabalharem juntos atualmente (no mesmo órgão); por terem participado e interagido em reuniões, conferências e fóruns (relacionados ao PBF ou a outros Programas); e “outros” a especificar. Outros atributos foram associados como: setor em que trabalha, formação profissional e cargo que ocupa.

As questões feitas durante a entrevista foram:

“Com quais pessoas desta lista o senhor(a) troca, ou já trocou informações e/ou outros recursos na implementação do Programa Bolsa Família?”

“Qual o tipo de relação que o senhor(a) mantém com cada uma das pessoas assinaladas na listagem?” (foram apresentadas cinco possibilidades que serão apresentadas mais adiante, juntamente com os outros atributos)

“Em qual setor o senhor(a) trabalha?”

“Qual o tipo de cargo o senhor(a) ocupa atualmente na estrutura desta Secretaria/Coordenadoria, gestão ou prestação direta de serviço?”

A princípio, é importante enfatizar que este estudo não teve como objetivo levantar a rede de todos os indivíduos conectados à rede intersetorial de implementação, mas apenas constituir uma rede parcial com uma parcela dos atores envolvidos na busca de encontrar padrões de relações entre os setores e atores. Neste sentido, tanto a primeira quanto a segunda fragilidade do método, não ameaça os resultados desta análise. Quanto à questão do ponto de partida, a princípio foi adotada a nomeação dos conselheiros, mas as entrevistas associadas ao levantamento das redes intersetoriais tomou outras orientações com base na análise contextual, e exploratória, antes mesmo de iniciarmos as entrevistas.

Em seguida foi analisada a rede das relações interpessoais entre os indivíduos, com os diferentes setores envolvidos, assim como o efeito dos atributos da construção das redes. Para analisarmos essas redes foram utilizados os softwares Ucinet6 e o Netdraw, e suas ferramentas. As medidas de análise utilizadas são: a de centralidade e intermediação. O grau de centralidade desta rede é analisado, de modo a verificar o quão centralizadas estão as relações em torno de um ator, órgão ou setor específico. Enquanto o grau de intermediação identifica os atores que atuam como pontes entre o seu órgão e setor com outros órgãos e setores, por meio da análise do grau de intermediação dos atores de cada setor em relação ao restante da rede.

São analisados também quais os fatores que influem sobre a maior ou menor proximidade entre os atores. Para isso, relacionamos às matrizes de atributos à matriz de relações. Desta forma, rerepresentaremos de forma sistematizada os atributos que são considerados na análise da rede, visando facilitar a associação do leitor entre a rede analisada e a relação com os atributos.

São eles:

1. Tipo de relação - foi oferecida 5 alternativas, dentre elas 4 são fechadas, (1-pessoal, 2-reuniões/conferências/fóruns, 3-já trabalharam anteriormente no mesmo setor,

4-trabalham atualmente no mesmo setor) e uma delas aberta, à especificar (5-outros).

2. Cargo – os indivíduos foram diferenciados por (1) cargo de gestor, ou (2) burocrata do nível de rua.

3. Órgãos – (1) Coordenadoria do Fundo Social, (2), Secretaria de Educação, (3) Secretaria de Saúde, (4) Secretaria de Governo, (5) Secretaria de Habitação, (6) Secretaria de Assuntos Jurídicos, (7) Secretaria de Comunicação, (8) Secretaria de Finanças, (9) Secretaria de Cultura, (10) Secretaria de Esportes, (11) Secretaria de Trabalho, (12) Secretaria de Assistência Social, (13) Coordenadoria de Igualdade Racial, (14) Coordenadoria da Mulher.

4. Setores – (1) Assistência Social, (2) Educação, (3) Saúde, (4) Habitação, (5) Cultura, (6) Esporte, (7) Trabalho.

É importante lembrar que esses atributos apontam para características específicas das relações entre os indivíduos da rede, e nos ajudam a compreender a formação da rede, e os padrões relacionais existentes.

Apresentadas as medidas e os atributos utilizados na análise da rede interpessoal entre os setores. Remontamos brevemente o conceito de mediador para dar suporte à análise das relações intermediadas entre os setores. O objetivo aqui foi também o de evidenciar a do papel do mediador para a promoção da intersetorialidade.

### ***O Papel de Mediador***

A figura do mediador foi criada de acordo com a necessidade de se intermediar a relação entre os setores. Em diferentes estudos essa figura esteve sempre associada à relação entre níveis governamentais como: local e nacional (WOLF, 1956). No entanto esse mesmo conceito pode ser pensado no contexto das relações entre os setores na implementação de uma política pública, levando em consideração que suas atribuições são muito semelhantes mudando apenas a direção destas relações, isto é, de vertical para

horizontal. Nesse sentido, o mediador é aquele que estabelece uma ligação entre o todo e as partes, ou seja, consegue transitar e interligar diferentes setores (WOLF, 1956). A função principal do mediador é a de negociar, barganhar, conseguir informações, recursos, além de compartilhar metas e responsabilidades. A atuação de um mediador pode se constituir em uma atividade provisória ou permanente, a depender da habilidade, do objetivo da ação e da conciliação de projetos ou práticas associadas (LOTTA, 2010).

Optamos por analisar o papel do mediador nas relações entre órgãos e setores porque apesar dos avanços da intersetorialidade, os processos referentes à implementação de políticas públicas ainda estão fortemente enraizados a uma cultura tecnocrática, pautada em uma estrutura pré-definida de divisão de trabalho e hierárquica, e por isso pouco flexível nos processos e pouco acessível no compartilhamento de elementos materiais e imateriais. Além disso, trata-se de um tipo de relação hierarquizada, o que supõe que burocratas do nível de rua dificilmente terão acesso ou se relacionarão com atores de outros setores e que ocupam cargos de gestão, por exemplo. Nesse sentido, esta pesquisa procura identificar e destacar a importância do papel do mediador na implementação PBF no município de Guarulhos, isso porque eles podem ser considerados como a “cola” que contribui para a maior articulação entre os funcionários dos diferentes setores e organizações no momento da implementação.

Wolf (1956) realizou uma análise bastante aprofundada sobre o assunto e levantou duas condições que tornam a função do mediador estratégica e também custosa. A primeira delas refere-se ao número limitado de mediadores e seu controle, quase que exclusivo, sobre as relações e elos estabelecidos. A segunda está associada à situação crítica de intermediário de conflitos entre dois ou mais sistemas.

A função de mediador talvez seja uma das mais importantes de uma rede social, tendo em vista que além de interligar grupos, níveis e setores, anteriormente isolados, a partir do estabelecimento de pontes relacionais, ela ainda pode dar início à prática comunicativa entre esses atores (MISCHE, 2008). Para isso, é preciso reconhecer *a priori* as dificuldades na rotina dos setores relacionadas à comunicação dentro de cada um deles e entre eles. Em outras palavras, significa dizer que a questão da comunicação não é uma dificuldade encontrada somente na relação entre setores distintos, mas também e principalmente no interior de cada setor. O monopólio da informação ou a centralização

das informações em determinados atores constitui-se um fenômeno comum na dinâmica intrasetorial e intersetorial. É preciso considerar ainda que a identidade setorial exerce forte influência na relação intersetorial, o que fortalece o argumento anteriormente defendido de que não podemos separar os atores dos contextos aos quais estão inseridos. E por fim, que o simples fato da existência de um mediador em cada setor, não garante o sucesso nas relações intersetoriais. A trajetória<sup>47</sup> destes mediadores por diferentes espaços públicos pode ampliar a rede de relações com indivíduos chave de outros setores.

Lotta (2010) aponta quatro tipos de mediação:

- 1) A mediação entre grupos totalmente segmentados, denominada articulação.
- 2) A mediação para dar fluidez no fluxo de informações e idéias entre os diferentes ambientes sociais parcialmente sobrepostos, isto é, que compartilham de algum projeto ou programa, denominada amplificação.
- 3) A mediação que articula grupos com clivagens internas, conceituada como coordenação.
- 4) E a mediação que une ambientes com divisões heterogêneas e com impedimentos simbólicos, como é o caso, por exemplo, de grupos de profissionais de áreas e formação distintas, o que foi denominado como mediação simbólica (MISCHE, 2007, apud LOTTA, 2010).

Com base nos quatro tipos de mediação apresentados, apontamos algumas adaptações e complementações, para esta pesquisa em específico. Em primeiro lugar, substituir a denominação “articulação” por “vinculação”, tendo em vista que diferentes setores podem se articularem em torno de objetivos específicos, sem que de fato haja parcerias e vínculos duradouros e sólidos. A figura do mediador é tomada para discutir e negociar interesses de médio e longo prazo, diferentemente de questões incrementais que podem ser resolvidas no próprio cotidiano. Em segundo lugar, com base na pesquisa

---

<sup>47</sup> O conceito de trajetória tem sido usado frequentemente para explicar as relações dentro do Estado, entre setores do Estado e sociedade civil, assim como entre Estado e setor privado (PIERSON, 2004, MARQUES, 2003, PAVEZ, 2006).

realizada, foi possível observar que a mediação para dar fluidez ao fluxo de informações e idéias entre os setores, também tem uma grande importância nas relações intrasetoriais. Sendo assim, a mediação que une ambientes com divisões heterogêneas e com impedimentos simbólicos também se configura como uma importante estratégia para a superação de possíveis conflitos entre os grupos profissionais envolvidos na implementação de uma política. Por fim, destacar que a função de coordenação descrita no item 3, foi analisada separadamente neste trabalho, pois acreditamos que a função de coordenação neste Programa vai além da função desempenhada pelo mediador, haja visto, que o coordenador não só media, como também organiza, dá instruções, reuni e cria oportunidades para a construção de arranjos entre os setores.

### ***Como Foram Encontrados e Analisados os Mediadores dos Setores Analisados***

Para analisarmos o papel dos mediadores na rede intersetorial de implementação do Bolsa Família em Guarulhos, primeiramente foi preciso identificá-los no organograma formal e hierárquica dos setores no município. Posteriormente, mapeamos a rede interpessoal dos entrevistados e a partir deste mapa foram analisados o grau de intermediação desses atores na rede, identificando quais os atores que atuam como pontes (mediadores) entre os três setores e quais os atributos que fazem destes indivíduos mediadores. Feito isto, comparamos os atores que apresentaram uma posição de mediação na rede, com o organograma formal dos setores, com o objetivo de verificar se os indivíduos designados a essa tarefa são os que de fato a executam, ou a função de mediação independe de indicação formal na estrutura hierárquica.

Outra medida de análise utilizada, e relacionada à questão da mediação, foi a posição dos atores na rede em relação ao cargo que ocupam nos setores. De modo a identificar qual o poder relacional dos burocratas do nível de rua, em relação aos cargos de gestão nas relações com outros setores. Visto que, dependendo da posição que um ator ocupa na rede ele pode enfrentar restrições ou oportunidades (HANNERMAN, 2000).

No caso de Guarulhos, a figura de mediador não se concentra necessariamente em um único ator, isso depende de cada setor, da sua estrutura de funcionamento e de quão

prioritário é o Programa na dinâmica intrasetorial. Na Secretaria de Assistência Social a mediação é realizada basicamente por dois atores. Uma delas é responsável pela implementação e acompanhamento do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil que, como já dito anteriormente, foi integrado ao Bolsa Família no ano de 2005. A outra delas é responsável pela coordenação dos Centros de Referência da Assistência Social – CRAS. Neste estudo foi priorizada a figura de mediador entre os CRAS e os demais setores. A escolha se justifica pela projeção que cada uma das atividades apresenta envolvendo os demais setores.

A implementação do PETI, apesar de se tratar de uma das condicionalidades do Programa Bolsa Família, não representa risco para a perda do benefício, haja visto que não são previstas pelas normativas penalizações no caso do não cumprimento desta condicionalidade. Outro fator que contribuiu para a escolha está no fato de que o PETI não articula com os outros setores envolvidos na promoção do Bolsa Família no município, estando restrito à implementação no CREAS. Enquanto os CRAS, mesmo não sendo a unidade de atendimento as famílias beneficiárias do PBF, desenvolvem um papel fundamental na implementação do PBF, tendo em vista a possibilidade de sobreposição de benefícios; a oferta de serviços destes Centros; o recebimento de demanda que muitas vezes coincidem com beneficiários do Bolsa Família; e a articulação com outros setores como Saúde, Educação, Cultura, Trabalho, Coordenadoria do Fundo Social, entre outros.

No caso da secretaria de saúde há dois atores que fazem o papel de mediador, um deles media as relações intrasetoriais, ou seja, entre as UBS's e USF's e a gestão da Secretaria da Saúde; o outro deles articula a Secretaria de Saúde de um modo geral com os demais setores dos quais compartilham Programas. Neste caso, as duas mediadoras foram entrevistadas, considerando que a intersectorialidade não se dá somente pela articulação entre dois atores responsáveis por cargos de gestão, mas em todos os níveis hierárquicos.

Na Secretaria de Educação foram identificados dois mediadores, um deles media exclusivamente as relações com a Coordenadoria do Fundo Social quanto ao acompanhamento das condicionalidades. Enquanto a outra mediadora atua basicamente na participação e representação da Secretaria de Educação nas reuniões e decisões tomadas pelo Conselho Gestor do PBF. Consequentemente ela atua na articulação com os

outros setores participantes do Conselho. Neste caso não foi possível entrevistar os dois mediadores, tendo em vista que um deles encontrava-se em férias por um período que equivalia com o prazo para a realização das entrevistas desta pesquisa.

### ***Análise da Rede Intersetorial e de seus Padrões de Sociabilidade***

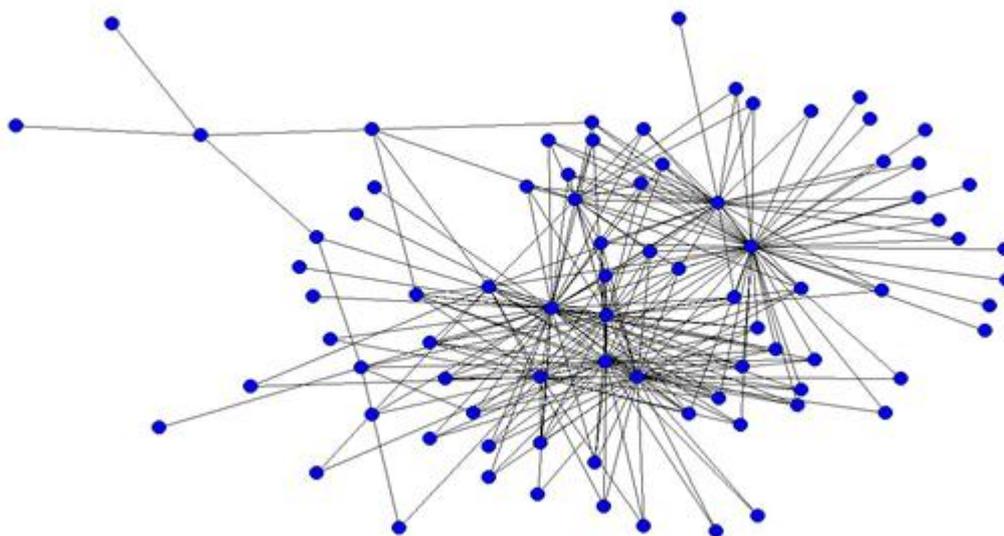
Após termos apresentado e melhor desenvolvido a metodologia de análise de redes sociais utilizada neste trabalho, damos início ao exame da rede interpessoal dos implementadores do Programa Bolsa Família no município de Guarulhos.

A rede analisada apresenta um tamanho de 81 nós, 275 vínculos, e 6642 caminhos possíveis na rede. O número médio de relações para um indivíduo da rede é de 0,04, do total de relações possíveis. No entanto, o desvio padrão apresentado é muito alto em relação à média, o que significa que a variação do número médio de relações é muito grande.

Com relação aos tipos de relação possíveis na rede, 0,9% são do tipo pessoal, 51% dos vínculos foram estabelecidos em reuniões/conferências/fóruns, 12% dos vínculos advém de relações profissionais anteriores em outro setor, 31% dos vínculos existentes foram estabelecidos por relação de trabalho no mesmo setor, e 5% é fruto de encaminhamentos para unidades de atendimento em outros setores.

A teia de relações da rede referida pode ser observada abaixo:

**Figura 3. Sociograma da rede de relações interpessoais completa**



Fonte: Elaboração própria a partir de material empírico coletado

A rede obtida é do tipo estrela, ou seja, os atores centrais na rede ocupam uma posição vantajosa em relação aos demais, pois eles possuem uma maior quantidade de relações que permite um maior intercâmbio de recursos entre eles e o restante da rede (WASSERMAN E FAUST, 1994).

Como vimos no capítulo anterior a posição em que um ator se encontra na rede pode tanto lhe impor restrições, como oferecer oportunidades. Neste sentido, atores que apresentem muitos vínculos podem ter formas alternativas de acessar recursos materiais e imateriais. É importante ressaltar que uma grande quantidade de vínculos não é garantia de acesso aos recursos, o que também não indica que esses recursos sejam compartilhados com outros atores que tem vínculo com os atores mais centrais. Visto isto, essa análise ainda é insuficiente para concluirmos que os atores mais centrais por terem maior possibilidade de intercâmbio de recursos na rede, se utilizem de sua posição para compartilhar esses recursos ou se fazem usufruto próprio dessa posição vantajosa em relação ao outros atores da rede. Um exemplo disso seria o caso de uma rede em que o acesso aos recursos estaria centralizado em atores intermediários. Neste sentido, não importa o número de vínculos de um indivíduo, mas sim que ele mantenha relações com esses atores intermediários da rede.

Visto isso, posteriormente a análise da centralidade da rede interpessoal e da identificação dos atores mais centrais na rede, é analisado o grau de intermediação da rede e os atores com maior grau de intermediação. Estes atores são definidos como mediadores das relações entre órgãos e setores, como já visto anteriormente, e tem papel fundamental para possibilitar o acesso aos recursos materiais e imateriais a indivíduos mais a margem da rede.

Dessa forma, primeiramente analisaremos o grau de centralidade da rede que aponta o quão concentradas estão às relações e, portanto, o quanto é centralizado o acesso aos recursos materiais e imateriais. Ainda tratando desta etapa, relacionaremos os atores apontados como mais centrais na rede, com o atributo de setor e cargo, para compreendermos se o acesso aos recursos passa pela estrutura hierárquica, ou se todo ator e de qualquer setor apresenta a mesma capacidade para acessar aos recursos dada a sua posição na rede. Para analisarmos o grau de centralidade dos atores na rede utilizamos a medida de centralidade *degree centrality*.

Neste caso, para medirmos o grau de centralização da rede intersetorial usamos redes simetrizadas, haja visto que não nos interessa nesta análise a direção dos vetores que representam a direção das relações, mas sim a relação entre os atores dos diferentes órgão e setores. Para analisarmos quais os atores são mais centrais na rede, é necessário estabelecermos um ponto de corte. A medida comumente utilizada para estabelecer este ponto é a média. No entanto, antes de adotarmos a média para este procedimento, é necessário verificarmos o desvio padrão desses conjuntos de valores, para podermos analisar a dispersão dos valores em torno da média, e só então poderemos concluir se a média pode ou não ser adotada como uma medida segura.

## DESCRIPTIVE STATISTICS

	1	2	3	
	Degree	NrmDegree		Share
1 Mean	6.321	7.901		0.012
2 Std Dev	9.757	12.197		0.019
3 Sum	512.000	640.000		1.000
4 Variance	95.206	148.759		0.000
5 SSQ	10948.000	17106.250		0.042
6 MCSSQ	7711.654	12049.460		0.029
7 Euc Norm	104.633	130.791		0.204
8 Minimum	1.000	1.250		0.002
9 Maximum	49.000	61.250		0.096
10 N of Obs	81.000	81.000		81.000

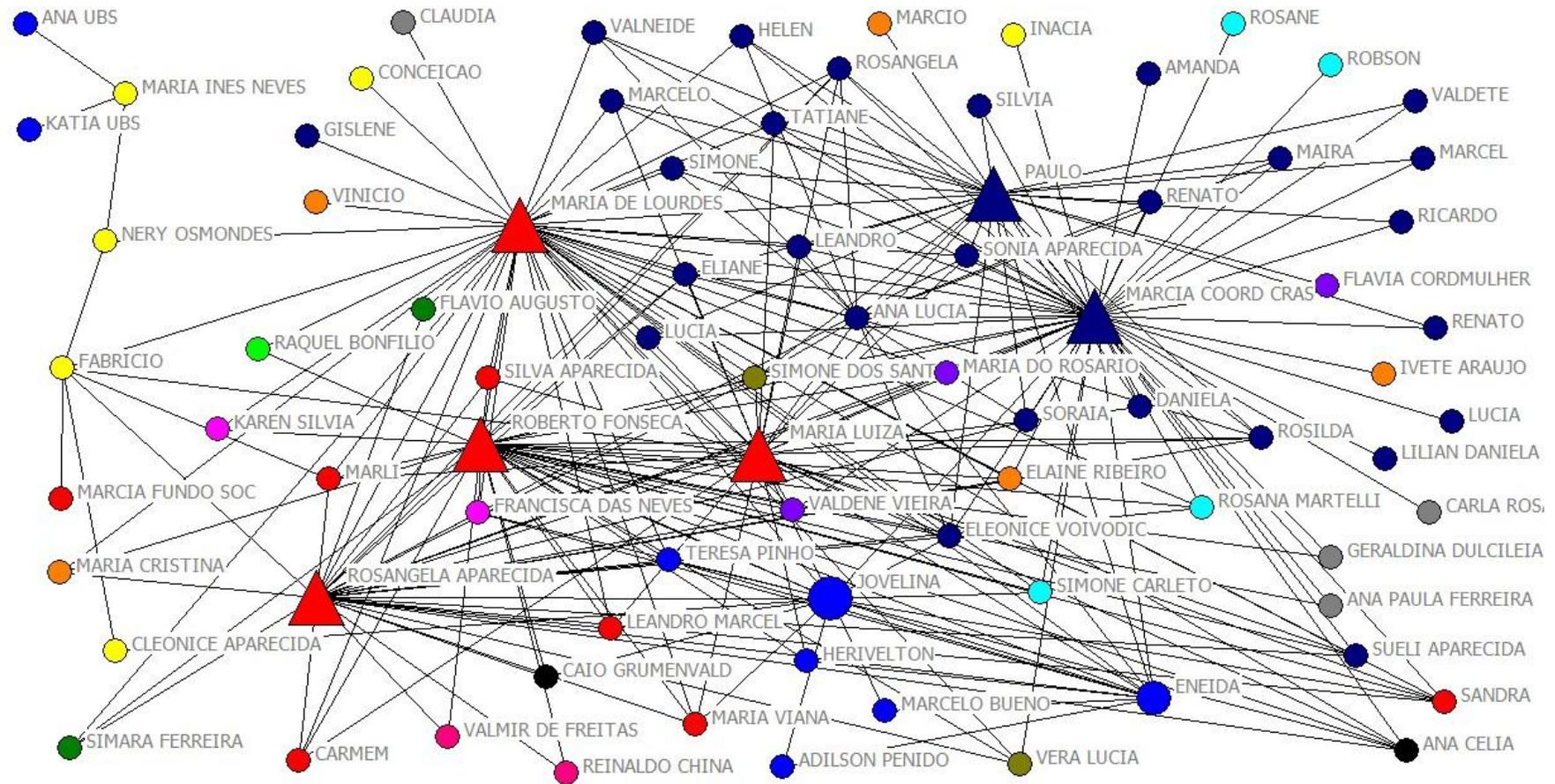
Network Centralization = 54.70%

Neste caso, observando a distribuição dos dados e as estatísticas descritivas resultantes, podemos concluir que a média não se apresenta como uma medida segura para esta análise, visto que o desvio padrão é alto, ou seja, a dispersão dos valores em torno da média é alta. Desta forma, adotamos a mediana de valor 24,5 como medida de centralidade para a análise.

Antes mesmo de analisarmos mais a fundo os dados já é possível concluirmos que uma rede com um grau de centralização de 54,7%, ela apresenta uma quantidade substancial de concentração de poder na rede, isto significa dizer que ocupar uma posição privilegiada ou não na rede, pode impor restrições, assim como oportunidades no acesso aos recursos.

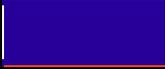
Dando seqüência a análise, obtemos a rede ilustrada abaixo, com os atores mais centrais destacados em tamanho maior e pelo símbolo triângulo, diferenciando do restante da rede.

**Figura 4. Sociograma da rede de relações interpessoais completa, segundo grau de centralidade dos atores por órgão**



Fonte: Elaboração própria a partir de material empírico coletado

### LEGENDA (CORES)

	Coordenadoria do Fundo Social de Solidariedade (vermelho)		Secretaria de Cultura (verde água)
	Secretaria de Saúde (azul)		Secretaria de Esportes (rosa)
	Secretaria de Governo (preto)		Secretaria de Finanças (verde claro)
	Secretaria de Habitação (cinza)		Secretaria da Mulher (lilás)
	Secretaria de Assuntos Jurídicos (magenta)		Secretaria de Assistência Social e Cidadania (roxo)
	Secretaria de Comunicação (verde)		Secretaria do Trabalho (laranja)
	Secretaria de Educação (amarelo)		Secretaria de Igualdade Racial (verde musgo)

### LEGENDA (SÍMBOLOS)

	Indivíduos com maior grau de centralidade na rede		Indivíduos com menor grau de centralidade na rede
---	---	---	---

Analisando os resultados obtidos, podemos perceber que dentre os principais órgãos ligados à implementação do Bolsa Família (Secretaria de Educação, Secretaria de Saúde, Secretaria de Assistência Social e Coordenadoria do Fundo Social), dois deles não se destacaram quanto ao nível de centralidade na rede, foram eles a Secretaria de Educação e a Secretaria de Saúde. Considerando também as entrevistas realizadas, podemos apresentar alguns argumentos que justificam o resultado apresentado. O grau mediano encontrado na Secretaria de Saúde pode ser explicado com base em três razões, a primeira delas reflete as relações específicas entre a Secretaria de Saúde com a Coordenadoria do Fundo Social, que se sustentam basicamente em torno do Programa Bolsa Família.

Em segundo lugar, o governo federal lançou em 1994, o Programa Saúde da Família que conta com uma equipe multiprofissional, ou seja, composta por médicos, enfermeiros, assistentes sociais, psicólogos, entre outros, reduzindo assim o número de encaminhamentos com a Secretaria de Assistência Social, por exemplo. No entanto, a

existência de profissionais com a mesma formação profissional em serviço social e psicologia, tornou a comunicação entre as USF's com os CRAS, visto que esses profissionais conhecem o trabalho executado pela Secretaria de Assistência social e suas Unidades de Atendimento.

E em terceiro lugar, foi possível observar também que na Secretaria de Saúde as relações intersetoriais ocorrem com relativa facilidade entre as Unidades de Atendimento, UBS's e USF's, seja com os CRAS, ou com as escolas da região. Nesse sentido, as relações entre essas Unidades não precisaria da mediação dos gestores para que ela possa ocorrer. Retomando a discussão da literatura e o modelo ideal desenvolvido neste trabalho, podemos apontar para uma significativa horizontalização das relações no que tange a intersectorialidade entre os burocratas no nível de rua.

No que se refere ao baixo grau de centralidade encontrado na Secretaria de Educação, foi possível verificar que a implementação do Programa Bolsa Família neste órgão trata-se basicamente de acompanhar a frequência escolar dos alunos beneficiários, auxiliar a encontrar beneficiários que estão em descumprimento com as condicionalidades, mas que não conseguem ser encontrados e, portanto, notificados sobre a situação corrente, e ainda informar à Coordenadoria do Fundo Social a justificativa pelo descumprimento da condicionalidade quando a família tiver apresentado documento que comprove a causa que levou a criança a não cumprir com a frequência escolar estipulada. Verificamos que tanto as relações entre o gestor da educação com gestores de outros setores, quanto às relações entre a diretoria de escola com os serviços prestados em outros setores, é desenvolvido com maior frequência entre os setores de Educação e a Saúde, como já vimos anteriormente no capítulo 04.

Os indivíduos apontados como mais centrais na rede intersectorial foram:

1. Maria de Lourdes, chefe de divisão técnica administrativa do PBF, gestora da Coordenadoria do Fundo Social
2. Maria Luíza, psicóloga e vice-presidente do Conselho do PBF, burocrata do nível de rua da Coordenadoria do Fundo Social
3. Rosângela Aparecida, coordenadora do Programa Bolsa Família, gestora na Coordenadoria do Fundo Social

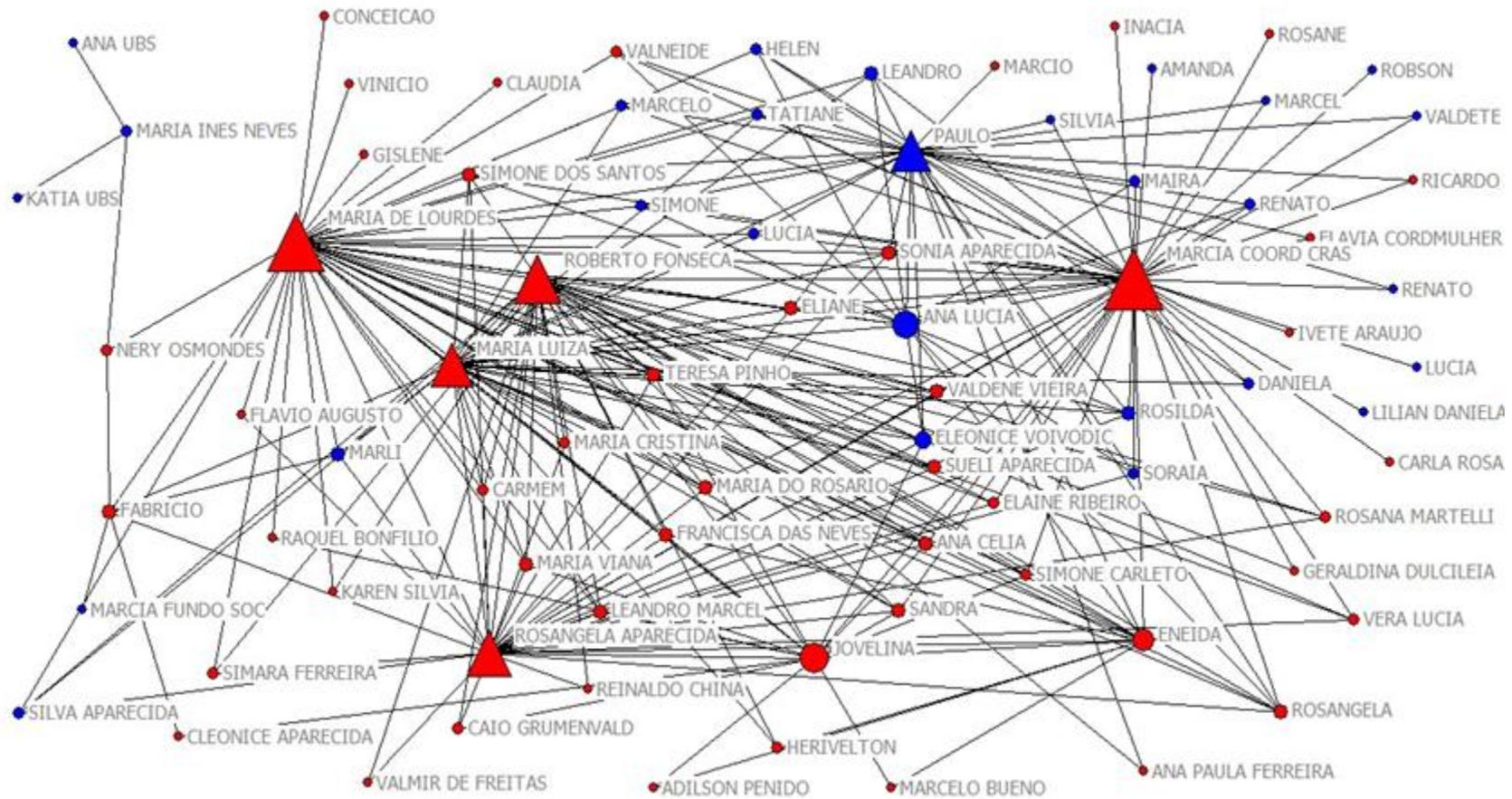
4. Roberto Fonseca, chefe de divisão de informática e gestão do PBF, gestor na Coordenadoria do Fundo Social
5. Márcia Terrible, Coordenadora do CRAS na Secretaria de Assistência Social e Cidadania
6. Paulo de Tarso, psicólogo, burocrata do nível de rua na Secretaria de Assistência Social e Cidadania

A centralidade dos funcionários da Coordenadoria do Fundo Social já era esperada, visto que é de responsabilidade deste órgão a implementação do Programa Bolsa Família no município, e assim a maioria das informações passam pelos atores deste órgão. A centralidade dos atores do setor de assistência social, de um modo geral, pode apontar para um grande poder de articulação deste setor, tendo em vista a abrangência transversal das políticas públicas que implementa. Cabe ressaltar a não centralidade da funcionária Sueli Aparecida, uma das gestoras do PETI na Secretaria de Assistência Social. Podemos explicar seu baixo grau de centralidade na rede pelo fato de que mesmo o PETI, tendo sido integrado ao Bolsa Família, trata-se de um Programa com foco muito específico até mesmo dentro da Secretaria de Assistência Social, onde é implementado somente nos CREAS (Centros de Referência Especializados da Assistência Social).

A rede tem predominância de atores em cargos de gestores, sendo 60, contra 21 atores que ocupam cargo de burocrata de nível de rua. Porém, a presença de dois atores que trabalham na prestação direta de serviço, Maria Luíza da Coordenadoria do Fundo Social e, Paulo de Tarso da Secretaria de Assistência Social, chamam a atenção na análise. Como podemos observar no sociograma abaixo.

Para efeito de explicação, os atores mais centrais são representados pelo símbolo triângulo aumentados em relação aos demais. Enquanto, a cor azul e a cor vermelha diferenciam os cargos entre burocratas do nível de rua e gestores, respectivamente.

Figura 5. Sociograma da rede de relações interpessoais completa, segundo grau de centralidade dos atores por cargo



Fonte: Elaboração própria a partir de material empírico coletado

## LEGENDA

	Indivíduos com maior grau de centralidade na rede		Indivíduos com menor grau de centralidade na rede
	Burocratas do nível de rua		Gestores

No caso da Maria Luíza, podemos compreender seu aparecimento como ator com alto grau de centralidade diante do restante da rede basicamente por duas razões. Uma das razões é que ela trabalha atualmente tanto no contato direto com os beneficiários do Programa, como vice-presidente do Conselho do Bolsa Família, como na gestão do Bolsa Família, o que dá a ela uma amplitude maior quanto a suas relações e vínculos com profissionais de diferentes cargos e setores. A segunda razão advém da sua trajetória profissional, isto é, Maria Luíza antes de trabalhar na Coordenadoria do Fundo Social, veio a trabalhar na Secretaria de Assistência Social, fator que influencia também no tamanho de sua rede relacional.

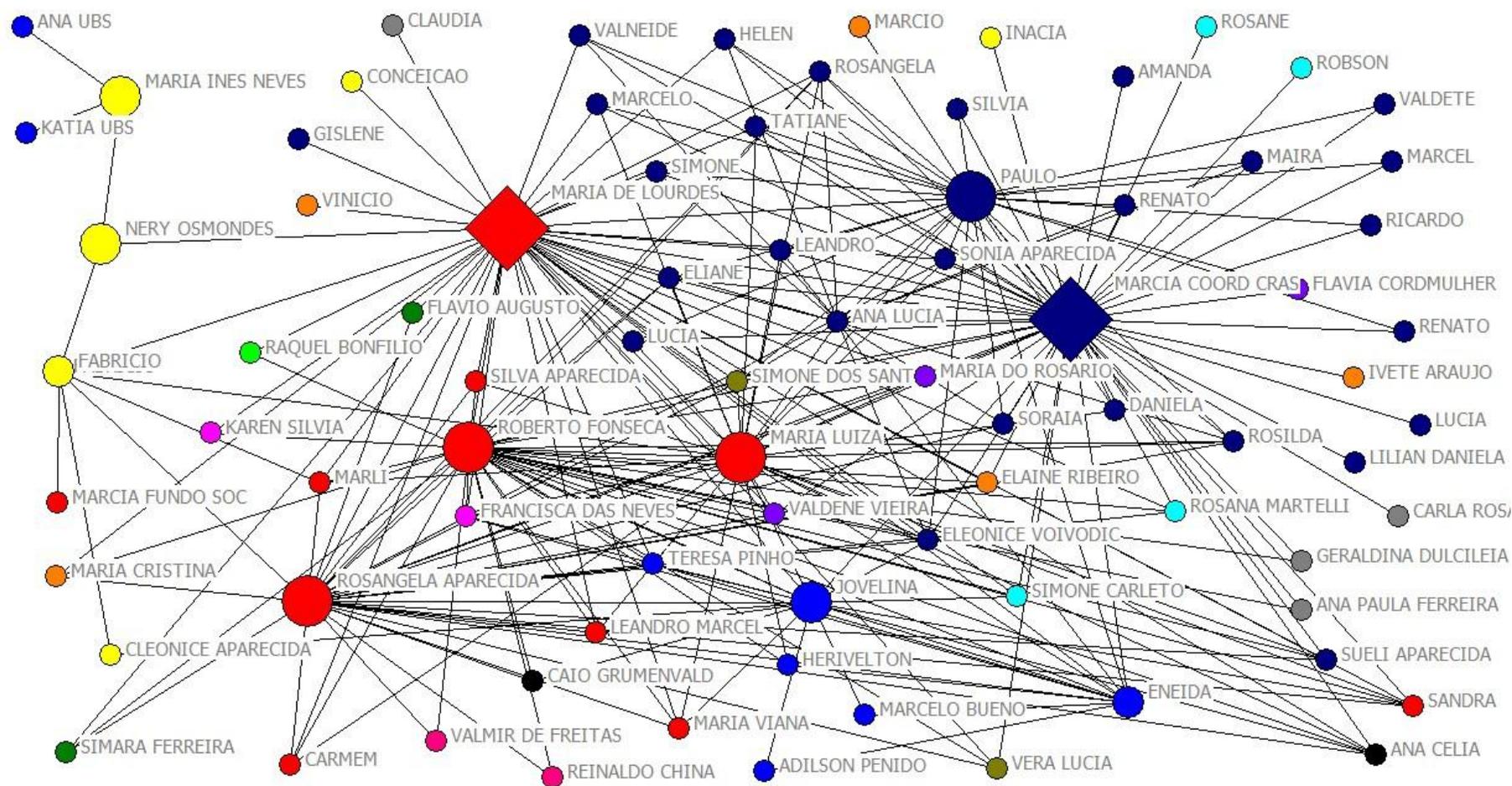
Quanto ao Paulo de Tarso, trata-se de um profissional que trabalha na prestação direta de serviços à população, porém apresenta grande potencial de gestão no que se refere à resolução de problemas, articulação com outros profissionais, tanto internamente ao seu setor quanto externamente a ele. O profissional também demonstrou grande compreensão do “governo como um todo”<sup>48</sup>, isto é, da importância de se conhecer o trabalhos desenvolvido pelos outros setores, de se trabalhar conjuntamente com outros setores para a troca de experiências e informações, assim como para otimizar os recursos públicos escassos. Apesar de estar somente há dois anos na estrutura da Prefeitura de Guarulhos e da Secretaria de Assistência Social. A partir desse potencial enquanto articulador, o profissional em questão apresentou grande poder de conexão horizontal, que tanto potencializa a troca de informações quanto a articulação entre atores dentro e fora do seu setor.

---

<sup>48</sup> Segundo Humberto Falcão Martins (2004), para favorecer e fortalecer a interconectividade das políticas públicas é preciso ter uma perspectiva do “governo como um todo”, caso contrário as políticas intersetoriais tendem a ser incoerentes.

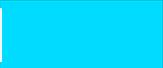
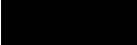
Retornando a exposição das ferramentas utilizadas na análise das redes sociais, verificaremos também o grau de intermediação dos atores da rede. Para isso utilizamos a medida de centralidade *betweenness centrality* no Ucinet 6. Com base na discussão que realizamos no capítulo anterior concluímos o quão importante é o papel de mediador nas relações entre os setores, na implementação de uma política de orientação intersetorial. Estudiosos de redes sociais afirmam que indivíduos mediadores em uma rede ocupam uma posição privilegiada e de poder em relação aos outros indivíduos da rede. Isso se justificaria porque outros atores da rede dependem do mediador para fazer o intercâmbio dos recursos (HANNEMAN, 2000). O grau de intermediação dos indivíduos da rede intersetorial é possível verificar no sociograma que segue:

Figura 6. Sociograma da rede de relações interpessoais completa, segundo grau de intermediação dos atores por órgão



Fonte: Elaboração própria a partir de material empírico coletado

## LEGENDA (CORES)

	Coordenadoria do Fundo Social de Solidariedade (vermelho)		Secretaria de Cultura (verde água)
	Secretaria de Saúde (azul)		Secretaria de Esportes (rosa)
	Secretaria de Governo (preto)		Secretaria de Finanças (verde claro)
	Secretaria de Habitação (cinza)		Secretaria da Mulher (lilás)
	Secretaria de Assuntos Jurídicos (magenta)		Secretaria de Assistência Social e Cidadania (roxo)
	Secretaria de Comunicação (verde)		Secretaria do Trabalho (laranja)
	Secretaria de Educação (amarelo)		Secretaria de Igualdade Racial (verde musgo)

## LEGENDA (SÍMBOLOS)

	Indivíduos com maior grau de intermediação na rede		Indivíduos com menor grau de intermediação na rede
--	--	--	--

O mesmo procedimento utilizado para analisar o grau de centralidade da rede foi realizado para verificarmos o grau de intermediação da rede.

### DESCRIPTIVE STATISTICS FOR EACH MEASURE

	1	2
	Betweenness	nBetweenness
	-----	
1 Mean	51.901	1.642
2 Std Dev	180.264	5.705
3 Sum	4204.000	133.038
4 Variance	32495.117	32.542
5 SSQ	2850297.250	2854.407
6 MCSSQ	2632104.500	2635.900
7 Euc Norm	1688.282	53.427
8 Minimum	0.000	0.000
9 Maximum	1131.360	35.803
10 N of Obs	81.000	81.000

Network Centralization Index = 34.59%

Neste sentido, observamos a distribuição dos dados e as estatísticas descritivas resultantes e podemos concluir que a média não se apresenta como uma medida segura para esta análise, visto que o desvio padrão é alto com relação à média, ou seja, a

dispersão dos valores em torno da média é alta. Neste caso, também não adotaremos a mediana de valor 844,61 como medida de corte, pois ela excluiria quase todos os atores da rede, inclusive aqueles que apresentam potencial mesmo que mediano de intermediação. Tendo em vista que o desenvolvimento da intersectorialidade do município constituiu-se em um processo em construção, adotar uma amplitude maior pode ser bastante útil para observarmos possíveis atores potenciais, mesmo que medianos, na articulação entre setores. Sendo assim, adotaremos o quartil como medida de corte e o grau de intermediação considerado serão aqueles que estiverem entre 25% e 100%. Desta forma, o ponto de corte adotado foi 282,84.

Os atores apontados com maior grau de intermediação foram:

1. Márcia Coordenadora do CRAS (Secretaria de Assistência Social e Cidadania)
2. Maria de Lourdes (Coordenadoria do Fundo Social)

Os atores que apresentaram grau intermediário de intermediação foram

1. Roberto Fonseca (Coordenadoria do Fundo Social)
2. Paulo de Tarso (Secretaria de Assistência Social e Cidadania)
3. Rosângela Aparecida (Coordenadoria do Fundo Social)
4. Maria Luíza

Os atores que apresentaram grau baixo de intermediação, mas ainda acima da média dos outros atores foram:

1. Jovelina (Secretaria de Saúde)
2. Maria Inês Neves (Secretaria de Educação)
3. Nery Osmonde (Secretaria de Educação)
4. Eneida (Secretaria de Saúde)
5. Fabrício (Secretaria de Educação)

No entanto, com base nas entrevistas e observação direta nas reuniões do Conselho do Programa Bolsa Família, consideramos a funcionária Maria Luíza com alto potencial de intermediação com os integrantes da sociedade civil que compõem o Conselho. O critério estabelecido foi o sua eleição para vice-presidente do Conselho do

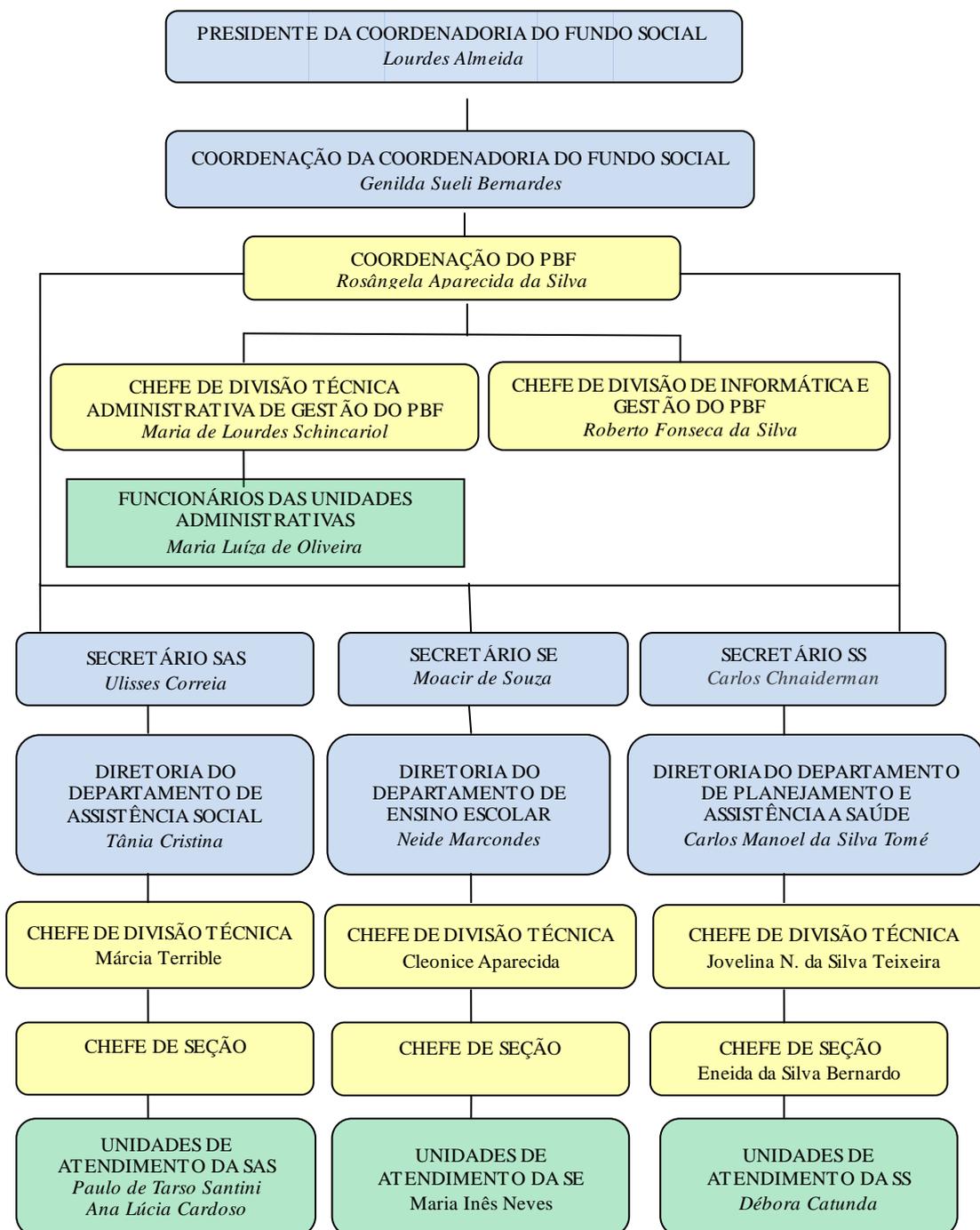
Bolsa Família (cargo mais alto que um funcionário do governo pode ocupar no Conselho), com 100% dos votos dos integrantes da sociedade civil.

A partir da análise do grau de intermediação dos atores da rede interpessoal completa, confirmamos a informação de que as Secretarias de Educação e Saúde são as que mais precisam se desenvolver quanto à articulação com outros órgãos. Enquanto o que apresenta maior grau de intermediação é o setor de Assistência Social, mais especificamente os órgãos: Coordenadoria do Fundo Social de Solidariedade e Secretaria de Assistência Social e Cidadania.

A variação nos valores de intermediação dos atores da rede interpessoal é muito alta, apresentando um desvio padrão de 180,264 em relação a média de 51,901, os valores variam entre 0 e 1131,360. O grau de intermediação analisado conjuntamente com o grau de centralidade, pode nos dar fortes indícios para concluir que o grau de intersetorialidade na rede analisada ainda é baixo. Isto porque a rede apresenta um baixo grau de intermediação e alta concentração no poder de intermediação em somente três órgãos e dois setores, dos 7 setores observados, somada a um alto grau de centralidade na rede no mesmo setor. Poderiam argumentar que o grau de intermediação somado ao grau de centralidade, não seriam suficientes para afirmarmos que a intersetorialidade é baixa na rede, haja visto que a conexão entre os atores poderia ser feita sem a ajuda de nenhum intermediário. Porém isso só seria possível em uma rede com um número menor de atores envolvidos, isto porque cada ator poderia apresentar um amplo campo de possíveis caminhos levando de 1 a 2 passos para chegar aos atores mais centrais da rede. Neste caso isso não seria possível, tendo em vista o número incontável de atores de diferentes setores envolvidos na implementação do Programa Bolsa Família no município de Guarulhos, e as diferentes estruturas burocráticas encontradas em cada setor, que pode tanto oferecer oportunidade, como restrições a participação de alguns atores, assim como ao acesso aos recursos na rede.

Para compreendermos a construção real da rede de relações, comparamos os atores apontados como intermediários na rede analisada anteriormente, com a estrutura hierárquica pré-definida para a implementação do Programa entre os órgãos envolvidos.

**Figura 7. Organograma da estrutura hierárquica de implementação do PBF em Guarulhos**



Fonte: Elaboração própria com base nos organogramas da SAS, SE, SS e Coordenadoria do Fundo Social de Solidariedade.

Como podemos perceber os atores intermediários da rede, não necessariamente coincidem com os atores que “deveriam ser” os mediadores dessa rede devido à sua posição na estrutura hierárquica. A apreciação do organograma hierárquico em relação à rede de relações interpessoais da implementação do Bolsa Família, nos permite verificar que o alto escalão hierárquico (destacados em azul no organograma) nem sequer foi citado pelos atores entrevistados. O que pode apontar para uma horizontalização nas relações entre os atores dos diferentes órgãos e setores na implementação do Programa, principalmente entre os cargos de médio escalão (destacados em amarelo no organograma), que apresentaram não somente maior nível de centralidade na rede como de intermediação.

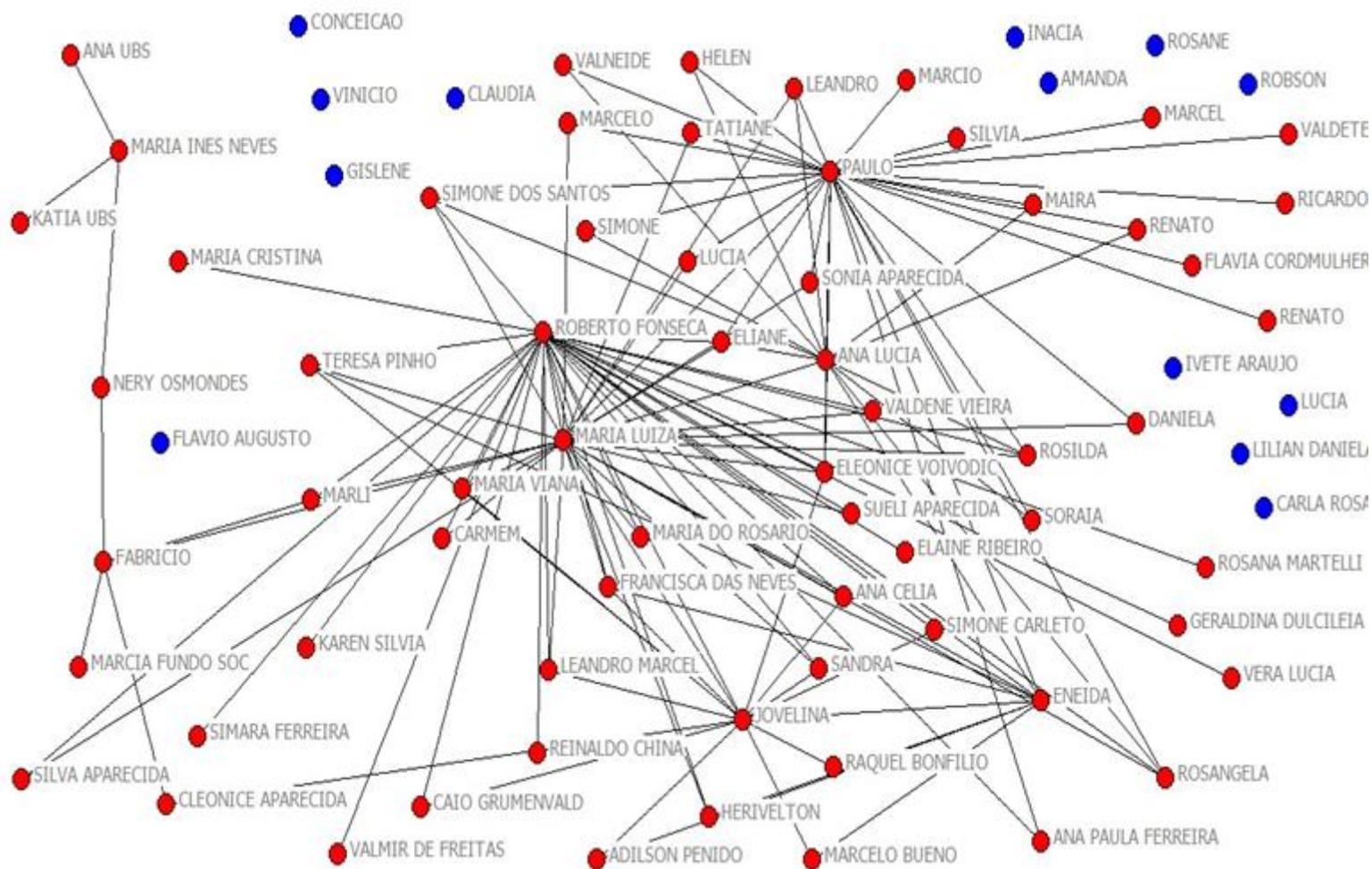
O destaque aqui é para o funcionário Paulo de Tarso, psicólogo do CRAS Itapegica da Secretaria de Assistência Social e Cidadania, visto que se trata de um burocrata do nível de rua, que está a pouco tempo como funcionário da SAS, e não tem em sua trajetória, passagem por nenhum outro órgão ou setor da rede. No entanto, como já explicitado quando tratamos da centralidade dos atores, apontamos o ator em questão como um indivíduo com um grande potencial de articulação e conexão horizontal, que potencializa a troca de recursos entre atores dentro e fora do seu órgão e setor.

Para verificarmos o grau de importância e dependência dos atores da rede em relação aos indivíduos apontados (pela análise de rede) como intermediários para o funcionamento da rede como um todo, analisaremos as subestruturas desta rede. Ela pode também nos ajudar a compreender como os indivíduos estão imersos nessa estrutura maior a partir de subgrupos justapostos (Hanneman, 2000). Neste sentido, o enfoque utilizado nesta etapa da análise foi a medida Lambda, que identifica o conjunto de atores que se forem desconectados da rede podem isolar outros subgrupos e assim prejudicar o funcionamento da rede.

A abordagem Lambda apontou três atores como mais importantes na rede, no sentido de que esses indivíduos conectam diversos subgrupos da rede e que transportam uma grande quantidade de tráfico de recursos. Foram eles: Márcia Terrible (coordenadora dos CRAS e gestora na Assistência Social), Rosângela Aparecida (coordenadora do Programa Bolsa Família na Coordenadoria do Fundo Social), e Maria de Lourdes (gestora

do Programa Bolsa Família na Coordenadoria do Fundo Social). No sociograma abaixo mostramos como ficaria a rede caso esses indivíduos fossem desconectados.

Figura 8. Sociograma da rede das relações interpessoais, abordagem Lambda



Fonte: Elaboração própria a partir de material empírico coletado.

Como já visto anteriormente, a intermediação entre os setores na rede é realizado por poucos atores, o que pode configurar um risco para o funcionamento da rede intersetorial como um todo no caso de um desses atores intermediários se desconectarem da rede. Comparando as redes, com e sem os atores considerados como mais importantes pela abordagem Lambda, podemos concluir que a dependência da rede a esses indivíduo é significativa. Dentre os 275 vínculos da rede apenas 134 se mantêm, sendo que 13 indivíduos ficariam isolados da rede.

Os 13 indivíduos que ficariam isolados na rede fazem parte dos setores de Habitação, Assistência Social, Educação e Trabalho. Visto isso, podemos concluir que a ausência desses atores poderia causar prejuízo para a integração entre dois dos setores básicos (Educação e Assistência Social), assim como com aqueles que articulam programas complementares ao PBF.

## CONCLUSÃO

Antes de caminharmos para as considerações finais desse trabalho, cabe fazermos alguns apontamentos sobre os limites da análise aqui realizada. Primeiramente buscar explicar a ausência das “vozes” dos entrevistados no corpo do trabalho. A razão pela qual não inserimos as passagens das entrevistas, se deve ao fato de que elas não puderam ser gravadas, a pedido dos próprios entrevistados. O que apresentou tanto vantagens, quanto desvantagens. Vantagens, pois os entrevistados sentiram-se menos intimidados e mais à vontade para falar sobre os problemas e conflitos advindos das relações intra e intersetoriais. Desvantagens, porque a fala transcrita daria força maior aos argumentos aqui apresentados.

No que se refere à análise das relações interpessoais, vale apontar que dado o limite temporal para a realização desta pesquisa, o número de entrevistados não foi muito grande e, como já apontado anteriormente, o número de atores entrevistados nos setores não pôde ser dividido de forma proporcional. O que pode ser melhor desenvolvido em trabalhos futuros. Outro fator está relacionado à análise das relações entre gestores e burocratas de nível de rua, cabendo um estudo que se aprofunde mais especificamente nas relações internas as camadas da burocracia.

Ao longo dos cinco capítulos deste trabalho, procuramos desenvolver uma análise da intersetorialidade como modelo de gestão de políticas públicas, mais especificamente do Programa Bolsa Família. As principais questões que nortearam essa pesquisa foram: (1) Como é o funcionamento de uma gestão intersetorial na implementação do Programa Bolsa Família?, (2) Como o modelo de gestão intersetorial incentiva e promove a integração e inclusão dos setores na implementação?, (3) Quais os fatores político-institucionais influem sobre o modelo intersetorial desenvolvido na implementação do Programa Bolsa Família no estudo de caso adotado?, (4) Quais os potenciais e limites desse modelo de gestão?

A exposição que até aqui fizemos, procura dar conta de responder as questões acima levantadas. É evidente que ao analisarmos um caso específico, como o de

Guarulhos, não pretendemos generalizar os resultados obtidos a todo e qualquer modelo de gestão intersetorial. Apenas fornecer elementos substantivos à discussão sobre o tema. O desenvolvimento e a maturação desse debate podem, de fato, melhorar de forma considerável, quer o nosso conhecimento sobre o conceito de intersetorialidade e a forma como vem sendo empregado, quer compreender o funcionamento da intersetorialidade enquanto modelo de gestão do Programa Bolsa Família. Não pretendemos com isso esgotar a discussão sobre intersetorialidade, visto que são diversos os modelos de gestão por meio dos quais os municípios aplicam a intersetorialidade na implementação do Bolsa Família.

Primeiramente, gostaríamos de chamar atenção para as diferentes aplicações do conceito de intersetorialidade na literatura, no PBF e no cotidiano dos implementadores. A carência na falta de clareza em uma definição de intersetorialidade como modelo de gestão pode ser percebida nos três âmbitos apontados. No entanto, isso não tem se apresentado como um impedimento para o desenvolvimento de ações nesse sentido. O que ocorre é a falta de definição de parâmetros para essas ações. Não se trata de discutir quem nasceu primeiro o *modus operandi* da intersetorialidade ou o modelo institucionalizado, mas procurar demonstrar que a prática antecedeu ao modelo formal de gestão.

Quanto ao conceito de intersetorialidade para os gestores e burocratas, foi possível verificar que tanto os burocratas do nível de rua, quanto os gestores, apresentam uma noção ainda muito vaga sobre o conceito de intersetorialidade. Porém, esses atores já aplicam a intersetorialidade na prática da implementação de outras políticas públicas, sejam elas federais, estaduais ou municipais. Percebemos também que a prática da intersetorialidade não é novidade na rotina dos setores, ou seja, a articulação intersetorial por meio de parcerias já é desenvolvida anteriormente a implementação do Programa Bolsa Família no município. O que ocorre, é que o desenvolvimento dessa prática ainda é pouco institucionalizada, havendo pouca ou quase nenhuma regulamentação escrita que oriente os setores no estabelecimento e manutenção destas parcerias, assim como resultados ainda não mensurados que testemunhem as vantagens da intersetorialidade.

Como podemos ver, a análise dos documentos oficiais que regulam a implementação do PBF nos municípios, demonstrou que o Programa demorou a

apresentar clareza sobre o conceito de intersectorialidade, assim como construir parâmetros que orientassem sobre os mecanismos e instrumentos que os municípios necessitam criar e desenvolver para traçar estratégias e ações conjuntas entre os setores. Enquanto isso, cada município desenvolveu seu *modus operandi* de gestão intersectorial, com base nos seus próprios referenciais.

O modelo ideal de intersectorialidade tem como objetivo atender o cidadão e a família de forma integral, assim como visualizar a “administração pública como um todo”, no entanto vimos neste trabalho que não se trata de uma tarefa fácil, da mesma forma que integrar os setores e fazê-los funcionar de forma conjunta também não se trata de um processo espontâneo, sem dificuldades e desafios a serem enfrentados. Os desafios vão desde a mudança no caráter setorializado e especializado, que já enraizado na administração pública como um todo, até o aprimoramento das gestões setoriais. Outros desafios abrangem a melhoria das estruturas setoriais, a criação de mecanismos e ferramentas capazes de incluir e integrar os atores dos diferentes órgãos e setores na implementação do PBF, e principalmente em trabalhar a questão da transversalidade das políticas públicas na percepção e visão dos atores destes setores que ainda enxergam seu trabalho de modo fragmentado e independente.

Observamos que grande parte das relações intersectoriais na implementação do PBF no município, são estabelecidas para a resolução de problemas e questões específicas e rotineiras na ação desses órgãos e setores, frente às demandas encontradas no dia a dia da implementação. Nesse sentido, a gestão intersectorial carece de um planejamento e estratégias conjuntas, ou seja, ela ainda está restrita a ações incrementais e de caráter emergencial. As ações na prestação de serviços são reflexos dessa falta de planejamento, já que as parcerias firmadas entre os setores ocorrem, na maioria das vezes, a partir da ação discricionária dos burocratas do nível de rua.

Como vimos, a relativa independência das ações e o não compartilhamento das experiências, assim como a pequena participação dos burocratas do nível de rua no planejamento junto aos gestores, resulta em ações desarticuladas dentro do próprio setor, bem como com outros setores. Esse caso pode ser observado, mais especificamente no Setor de Educação, em que suas fronteiras estão ainda mais evidentes. Quando observamos a baixa conectividade dos atores do setor de Educação com atores de outros

setores, no desenho da rede de relações interpessoais, assim como a baixa centralidade e poder de intermediação dos indivíduos deste setor, percebemos que o setor de Educação passou por uma expansão significativa em direção a universalização do acesso ao serviço, mas, ao mesmo tempo, ainda precisa traçar estratégias para a melhoria na qualidade desses serviços, e sincronizar os serviços de educação as questões sociais presentes na atualidade. A pactuação da parceria entre os setores de Educação e Saúde parece refletir esse tradicionalismo e falta de sincronismo da Educação com as questões da atualidade.

O setor de Saúde, como foi possível observar, apresentou um grau intermediário de centralidade e intermediação na rede, o que nos mostra uma presença mais efetiva nos arranjos intersetoriais em detrimento do setor da Educação. A posição atual deste setor na rede reflete, em grande medida, a convergência de interesses e metas entre as condicionalidades do Programa Bolsa Família e do Programa Fome Zero e a Política de Imunização Nacional, assim como a Política de Redução da Mortalidade, Acompanhamento de Gestantes e Nutrizes, Programa Saúde da Família, entre outras. Há um processo importante relativa às exigências do PBF no acompanhamento das condicionalidades, que tem contribuído para uma redefinição de metas e estratégias, tal qual no investimento de recursos municipais na estruturação desses que acabam por fortalecer os setores de uma forma geral. No município analisado esse processo ficou visível nesta direção, mesmo que esta postura ainda esteja em construção.

No setor de Assistência Social, os dois órgãos apresentaram uma relação maior não somente com os setores de Saúde e Educação como também com os de Trabalho, Esporte, Habitação e Cultura. A transversalidade das temáticas tratadas nas políticas públicas de assistência social, por si só já conferiria posição de centralidade ao setor no que se refere às relações intersetoriais. O fato do órgão responsável pela gestão do Programa Bolsa Família estar inserido no setor de Assistência Social e, portanto, estar atribuído a ele a função de coordenar as ações de acompanhamento das condicionalidades nos setores, assim como o estabelecimento de parcerias para programas complementares, se configura como fator determinante para a posição de maior centralidade e intermediação na rede. O que chamou a atenção foi o destaque, quanto à centralidade e intermediação, de dois burocratas do nível de rua na rede do setor, visto que há uma predominância na participação dos gestores em reuniões, conselhos e conferências.

Embora a análise do caso tenha nos mostrado uma grande centralização nos cargos de gestão, com base nos resultados apresentados pela análise da rede, podemos arriscar dizer que o processo de horizontalização pode estar iniciando entre os órgãos do setor da Assistência Social.

A importância dos fatores político-institucionais ficou clara na definição do modelo de gestão intersetorial, que a princípio, apresentou-se de forma altamente centralizada no que se refere ao planejamento e definição de estratégias, assim como nas ações de acompanhamento dos beneficiários em descumprimento com as condicionalidades do Programa. Como vimos, as mudanças ocorridas na estrutura do antigo Fundo Social de Solidariedade para Coordenadoria do Fundo Social de Solidariedade impactaram na gestão do PBF no município, principalmente do que tange as limitações estruturais deste órgão e a necessidade de maior articulação e integração com os outros setores, dada sua complexidade e extensão. Não se trata de afirmar que não havia articulação entre os setores anteriormente, mas que ela passou a se configurar como uma necessidade e não apenas como uma determinação do Programa. Cabe ressaltar que a centralidade atribuída à gestão do Programa confere o papel estratégico da Coordenadoria do Fundo Social na estrutura organizacional municipal, visto que a presidência do órgão está sob a responsabilidade da primeira-dama. O primeiro damismo, neste caso, garante ao prefeito a constância na orientação do Programa, assim como uma posição de destaque nos resultados obtidos junto aos beneficiários.

Um conjunto de resultados importantes foi obtido a partir da comparação entre a estrutura hierárquica formal e a rede de relações interpessoais na implementação do PBF. Este estudo demonstrou que as relações não necessariamente obedecem à hierárquica pré-definida e que elas se concentram principalmente nos cargos de médio e baixo escalão da hierarquia<sup>49</sup>. Do mesmo modo que as ações intersetoriais não necessariamente são resultados de um planejamento prévio, com estratégias delimitadas e metas estabelecidas. Podemos então concluir que a intersetorialidade na implementação do Programa foge tanto a formalidade burocrática, quanto a formalidade de descentralização dos processos. Existe, portanto, um espaço aberto para o estabelecimento de relações não formalizadas *a priori* e ao desenvolvimento de ações que reflitam o entendimento da realidade e do

---

<sup>49</sup> Este último ponto não foi aprofundado nesta pesquisa, mas será melhor analisado em estudo futuros.

reconhecimento de certas necessidades apresentadas e não fruto de normas e regras operacionais. Por um lado, a aparente informalidade e baixa regulamentação quanto as ações intersetoriais e, o alto grau de discricionariedade dos atores, apresenta riscos à intersetorialidade, visto que cada escola, USF ou CRAS buscaria respostas individualmente aos problemas encontrados. Sem que essas experiências possam ser compartilhadas intrasetorialmente e intersetorialmente. Por outro lado, a ausência de regulamentação rígida que delimita as ações dos burocratas de nível de rua e a presença de margem de atuação discricionária destes atores, permite com que a intersetorialidade se desenvolva considerando cada realidade encontrada. Nesta pesquisa, é possível verificarmos tanto o efeito nocivo da discricionariedade, como o construtivo.

Outra questão importante relacionada à construção dos arranjos intersetoriais, é a estrutura de atores formada. Como vimos no capítulo anterior, no caso de Guarulhos, essa estrutura foi construída concentrando o acesso aos recursos principalmente em atores cujos cargos são de gestão e não de prestação direta de serviço. A questão assume uma grande importância na análise da intersetorialidade, visto que admitimos que a inclusão trata-se de um dos eixos para o desenvolvimento desse modelo de gestão. Um dos riscos da não inclusão destes atores na discussão sobre o Programa, bem como no acesso aos recursos e nas decisões sobre as estratégias e ações, é gerar desinteresse e resistência com relação ao Programa entre os atores que trabalham na prestação direta de serviços e, assim, elevar os custos de cooperação entre órgãos e setores.

A maior integração entre os setores e a horizontalização dos processos em uma gestão intersetorial, talvez seja um passo seguinte à abertura dos canais de comunicação e participação aos burocratas do nível de rua. Em outras palavras significa dizer que a participação em reuniões, conselhos, conferências e outros instrumentos de compartilhamento de experiências e discussão sobre o Programa, precisam, antes de qualquer coisa, incluir esses burocratas em um círculo que atualmente é preponderantemente composto por gestores. Como vimos no capítulo anterior, quando analisamos o grau de intermediação desses atores, o acesso aos recursos materiais e imateriais do Programa também ainda encontra-se muito restrito a poucos indivíduos da rede. Sem o compartilhamento das experiências, dificuldades e acertos na implementação

do Programa entre planejadores e executores, corre-se o risco de serem criadas duas gestões do mesmo Programa. Ambas limitadas e fragmentadas.

Quanto ao IGD, como uma ferramenta de incentivo para promoção da intersetorialidade, concluímos que indiretamente ela promove a intersetorialidade, na medida em que fornece subsídios financeiros para a melhoria das estruturas tanto físicas quanto de recursos humano dos setores. O que possibilita que questões como ausência de computadores ou acesso a internet nas Unidades de prestação de serviço, não se configurem mais como um impedimento para a consulta e atualização dos dados dos beneficiários (que possa ser acessado por qualquer setor), assim como a falta de condições estruturais para o atendimento da demanda de beneficiários, não se torne uma justificativa para a centralização dos processos e informações ligadas ao Programa. O IGD também contribui para a negociação do uso do recurso com os outros setores, visto que a responsabilidade sobre a implementação do Programa é compartilhada.

Quanto aos mecanismos de comunicação intersetorial, a aplicação da metodologia análise de redes sociais foi fundamental para compreender como essa comunicação é estabelecida e mantida entre os atores da rede. O estudo aponta que as relações entre os setores dependem em grande medida do funcionamento de mecanismos formais. A teia de relações interpessoais mostrou que 51% das relações dependem, de eventuais reuniões, conferências e fóruns, que podem ocorrer anualmente, ou ainda, demorar um tempo ainda maior. O que torna o contato e a troca de experiências entre esses atores, muito fraca. Verificamos também que 31% das relações ainda estão restritas ao ambiente setorial, sem expansão para outros setores. Enquanto 12% dos vínculos foram estabelecidos em momentos anteriores e no trabalho conjunto entre indivíduos em outro(s) setores. Essa característica nos mostra a importância da trajetória dos atores para a construção de relações intersectoriais e para a permeabilidade das estruturas hierárquicas formais.

Uma questão que merece destaque também, é que a prática intersetorial ainda carece de mecanismos de comunicação que garantam periodicidade na troca de recursos entre os atores envolvidos e espaço para discussão sobre o Programa. Fazendo com que uma vez estabelecida a parceria entre os setores, e implementado o programa, não sejam discutidas, repensadas e reelaboradas as ações hora desenvolvidas. Desta forma, a ação discricionária dos burocratas do nível de rua acaba resolvendo questões pequenas

relacionadas a problemas e dificuldades encontradas, e conforma essas limitações como parte do processo de implementação do Programa, ou ainda como deficiências da administração pública.

Essa e outras questões fazem parte do cotidiano dos atores envolvidos na implementação do Bolsa Família no município, como por exemplo: ausência completa ou parcial de informações sobre a intersectorialidade do programa, baixo conhecimento das atividades, ações e programas desenvolvidos nos outros setores, e até mesmo dentro do seu próprio setor, paralelismo de ações nos setores, entre outras.

Para finalizar este trabalho gostaríamos de lembrar que a intersectorialidade como modelo de gestão de políticas públicas institucionalizado é um fenômeno ainda recente e em construção. Neste sentido, acreditamos que esteja se abrindo uma agenda de pesquisa para estudos futuros, visto que este trabalho não pretendeu esgotar o debate sobre o assunto, mas apenas levantar algumas questões, abordar alguns aspectos do funcionamento da intersectorialidade, além de fomentar a discussão sobre este modelo de gestão. A relevância do tema, assim como o aumento no número de políticas públicas que adotam a intersectorialidade como modelo de gestão traz à tona a necessidade da expansão e do aprofundamento das pesquisas sobre a intersectorialidade nas políticas públicas.

## **ANEXOS**

### ***Anexo I – Atores Entrevistados***

#### **COORDENADORIA DO FUNDO SOCIAL DE SOLIDARIEDADE**

1. Rosangela Aparecida da Silva, Coordenadora do Programa Bolsa Família, Gestora.
2. Maria de Lourdes Rocha Schincariol, Chefe de Divisão Administrativa de Gestão do Bolsa Família, Gestora.
3. Maria Luíza de Oliveira, Psicóloga e Vice-presidente do Conselho do Bolsa Família, Burocrata do nível de rua.
4. Roberto Fonseca da Silva, Chefe de Divisão de Informática de Gestão do Bolsa Família, Gestor.

#### **SECRETARIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E CIDADANIA**

1. Márcia Terrible – Chefe da Divisão Técnica dos Centros de Referência da Assistência Social, Gestora.
2. Paulo de Tarso Santini Tonon, Psicólogo, Burocrata do nível de rua.
3. Ana Lúcia Cardoso de Lima, Assistente Social, Burocrata do nível de rua.

#### **SECRETARIA DE SAÚDE**

1. Jovelina Nascimento da Silva Teixeira, Chefe de Divisão do Departamento de Planejamento da Assistência à Saúde.
2. Eneida da Silva Bernardo, Chefe de Divisão Administrativa das Unidades de Saúde.
3. Débora Catunda, Enfermeira, Burocrata do nível de rua.

#### **SECRETARIA DE EDUCAÇÃO**

1. Fabrício Pereira – Chefe de Seção Técnica do Departamento de Planejamento e Informática na Educação, Gestor.
2. Maria Inês Neves, Diretora de Escola, Burocrata do nível de rua.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, F. L. ; FRANZESE, C. “*Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil*”. In: Maria Fátima Infante Araújo; Lígia Beira. (Org.). Tópicos de Economia Paulista para Gestores Públicos. 1 ed. Edições FUNDAP: São Paulo, 2007, v. 1, p. 13-31.

ABRUCIO, Fernando Luiz. “*A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do Governo Lula*”. Revista de Sociologia e Política, n.24, p. 41-67, junho 2005.

ABRUCIO, Fernando Luiz. *Coordenação é a peça chave do Bolsa Família*, in *Bolsa família: cidadania e dignidade para milhões de brasileiros*. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Brasília: MDS, 2010.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. “*Recentralizando a Federação*”, Revista de Sociologia Política, Curitiba, 24, pp.29-40, jun. 2005.

ANSELL, C. e BICHR, R. 2009. *When Are Policy Networks Oligarchical?* Santiago do Chile: Trabalho apresentado no Congresso da IPSA.

ARRETCHE, Marta. “*Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia*”. São Paulo, Perspec., Jun 2004, vol.18, no.2, p.17-26.

ARRETCHE, Marta.(2001). *Uma contribuição para fazermos políticas sociais menos ingênuas*. In: BARREIRA, M.; CARVALHO, M. (Org.). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC.

ARRETCHE, Marta. *Dossiê Agenda de Pesquisa em Políticas Públicas*. Rev. bras. Ci. Soc. vol.18, nº51, São Paulo, Feb. 2003.

BARZELAY, Michael. *Atravessando La burocracia: Uma nueva perspectiva de La administración pública*. México, Fondo de Cultura Económica, 1998.

BERGER, Peter. *A construção social da realidade: tratado de sociologia do*

*conhecimento*. 7. ed., Petrópolis: Vozes, 1987.

BORGATTI, S.P., EVERETT, M.G. AND FREEMAN, L.C. *Ucinet for Windows: Software for Social Network Analysis*. Harvard, MA: Analytic Technologies. 2002.

BÖRZEL, Tanja. *¿Qué tienen de especial los policy networks? Explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la gobernación europea*, 1997, Disponível em <http://revista-redes.rediris.es/webredes/textos/policynet.pdf>

BURLANDY L. *Comunidade Solidária: engenharia institucional, focalização e parcerias no combate à fome, à pobreza e à desnutrição*. Rio de Janeiro: ENSP/FIOCRUZ; 2003. Tese de doutorado em Saúde Pública.

BURLANDY L. *A construção da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: estratégias e desafios para a promoção da intersetorialidade no âmbito federal de governo*. *Ciênc. saúde coletiva* vol.14 n.3 Rio de Janeiro Mai/Jun 2009.

BURT, R. *Toward a structural theory of action: network models of social structure, perception and action*. *Sociological Theory*, v. 10, p. 194-208, 1992.

CAMPOS, G. W. de S. *Um método para análise e co-gestão de coletivos*. São Paulo: HUCITEC, 2000.

COELHO, A. V. A. G. *“A Construção da Intersetorialidade no Programa Bolsa Família em Manguinhos, no Rio de Janeiro”*. 2009. Dissertação (Mestrado em Ciências na Área de Saúde Pública), FIOCRUZ, São Paulo.

COELHO, A. V. A. G. FERREIRA, M. N.; MAGALHÃES, R. *A intersetorialidade no programa bolsa família: reflexões a partir de uma experiência local*. Biblioteca Virtual do Programa Bolsa Família.

COELHO, Edmundo C. *Sociologia da burocracia*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1966.

CUNILL GRAU, Nuria. *La intersetorialidad en el gobierno y gestión de la política social*. X Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18-21 Oct 2005.

DIAS, M. N. A. ; SILVA, M. R. F. E. . O Programa Bolsa Família no município de Bacabal-Maranhão: avaliação do processo de implementação com o foco nas condicionalidades (ISBN:9788574632841). In: Simone de Jesus Guimarães; Maria D'alva Macedo Ferreira. (Org.). Caderno de Políticas Públicas: Estado e Sociedade. 02 ed. Teresina: EDUFPI, 2009, v. 02, p. 03-226.

DRAIBE, Sônia Miriam. *A Política Brasileira de Combate à Pobreza*. In: Velloso, João Paulo dos Reis (Coord.). *O Brasil e o Mundo no Limiar do Novo Século*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1998, v. 2.

EASTON, David. *Categorias para a análise de sistemas em política*. In: Modalidades de análise política. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 1970.

ELSTER, J. (1994), *Peças e engrenagens das ciências sociais*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará.

EMIRBAYER, Mustafa. *Manifesto for a Relational Sociology*. The American Journal of Sociology, Vol. 103, No. 2, Sep., 1997, pp. 281-317.

EMIRBAYER, Mustafa; GOODWIN, Jeff. *Network Analysis, Culture, and The Problem of Agenda*. American Journal of Sociology: The Universe of Chicago Press, 1994, v. 99, n.6, p. 1411-1454.

ESTRELLA, Juliana; RIBEIRO, Leandro Molhano. Qualidade da gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família: uma discussão sobre o índice de gestão descentralizada. *Rev. Adm. Pública*, 2008, vol.42, n.3, pp. 625-641.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. *Idéias, Conhecimento e Políticas Públicas: Um Inventário Sucinto das Principais Vertentes Analíticas Recentes*, **Revista Brasileira de Ciências Sociais** 18 (51): 21-30. 2003.

FAYOL, H. *Administração industrial e geral: previsão, organização, comando, coordenação, controle*. 10 ed. São Paulo: Atlas, 1989.

FLEURY, Sonia. *O desafio da gestão das redes de políticas* .VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, *Anais*, Lisboa,

Portugal, 8-11 Oct. 2002

FLEURY, Sonia; OUVENEY, Assis Mafort. *Gestão de Redes: A Estratégia de Regionalização da Política de Saúde*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

FRIEDBERG, E.. *Le pouvoir et la règle*. Dynamique de l'action organisée. Seuil, 1993.

GRANOVETTER, Mark. "The Strength of Weak Ties: A Network Theory Revisited", *The American Journal of Sociology*, Vol. 78, No. 6, May, 1973, pp. 1360-1380.

HALL, P. & TAYLOR, R. (2003), "As três versões do neoinstitucionalismo". *Lua Nova*, 53: 193-223.

HILL, M. *The Policy Process: A Reader*. New York : Harvester-Wheatsheaf, 1993.

INOJOSA, Rose Marie. *Sinergia em Políticas e Serviços Públicos: Desenvolvimento Social com Intersetorialidade*. Cadernos Fundap, n. 22, 2001, p. 102-110.

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

JUNQUEIRA, Luciano A. Prates. *A Gestão Intersetorial das Políticas Sociais e o Terceiro Setor*. Revista Saúde e Sociedade, v. 13, n. 1, p. 25-36, jan-abr, 2004.

JUNQUEIRA, Luciano A. Prates. *Intersetorialidade, transetorialidade e redes sociais na saúde*. RAP, 34(6):35-45, nov.-dez. 2000.

JUNQUEIRA, Luciano A. Prates. *Articulações entre o serviço público e o cidadão*. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005

KLIJN, E. *Redes de Políticas Públicas: Uma Visión General*, 1998.

KLIJN, E. Policy Networks: An Overview, in Kickert, W. J. M. & Koppenjan, J. F.; (eds), *Managing Complex Networks*. Sage, London, 1998.

LAVINAS MONNERAT, ET. AL. Do direito incondicional à condicionalidade do direito: as contrapartidas do Programa Bolsa Família. *Revista Ciência e Saúde Coletiva*, Vol. 12, Núm. 6, dezembro, 2007, pp. 1453-1462, Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva, Brasil.

LÍCIO, Elaine. *Desafios para a coordenação intergovernamental do Programa Bolsa Família*. **Anais**. ENANPAD, 2010.

LIN, Nan. *Social capital: a theory of social structure and action*. Cambridge, Cambridge University Press, 2001.

LINDBLOM, C. *Still muddling but not yet through*. In: *Public Administration*, nº19, 1979.

LINDBLOM, Charles. *The policy making process*. Prentice Hall, 1980.

LINDERT et al. *The nuts and bolts of Brazil's Bolsa Família Program: implementing conditional cash transfers in a decentralized context*. World Bank, 2007. *Discussion Paper*, n. 709.

LIPSKY, Michael. *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service*, 1980.

LOPES, Fernando dias; BALDI, Mariana. *Redes como perspectiva de análise e como estrutura de governança: uma análise das diferentes contribuições*. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v.43, n.5, out. 2009.

LOTTA, Gabriela Spanghero. *Implementação de Políticas Públicas: O Impacto dos Fatores Relacionais e Organizacionais sobre a Atuação dos Burocratas de Nível de Rua no Programa Saúde da Família*. 2010. 295f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo.

LOTTA, Gabriela Spanghero; PAVEZ, Thais Regina. *Agentes de Implementação: Mediação, Dinâmicas e Estruturas Relacionais*. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 15, n. 56, jul. 2010.

LOWI, Theodor. "Four Systems of Policy, Politics, and Choice". **Public Administration Review**, 32: 298-310. 1972.

MAGALHÃES, Rosana and Bodstein, Regina *Avaliação de iniciativas e programas intersetoriais em saúde: desafios e aprendizados. Ciênc. saúde coletiva*, Jun 2009, vol.14, no.3, p.861-868.

MARTES, Ana Cristina Braga. *Redes e sociologia econômica*. São Carlos: EdUFSCAR, 2009.

MARTINS, Humberto Falcão (2004). Introdução ao governo matricial: o problema da fragmentação. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 9., 2004, Madrid, España. **Anais**. Madrid, España, 2004. 2-5 nov.

MARQUES, Eduardo César Leão. *Redes Sociais, Instituições e Atores Políticos no Governo da Cidade de São Paulo*. São Paulo: Annablume, 2003.

MARQUES, Eduardo César Leão. *Estado e Redes Sociais: Permeabilidade e Coesão nas Políticas Urbanas no Rio de Janeiro*. São Paulo: FAPESP, 2000.

MARQUES, Eduardo César Leão. *Redes Sociais, Segregação e Pobreza em São Paulo*. Tese (Livre Docência em Ciência Política) Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo. São Paulo, 2010.

MARQUES, Eduardo. *Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos*, In: *BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, nº. 43, 1997

MARQUES, Rosa M. *Servindo a dois senhores: as políticas sociais no governo Lula*. Rev. Katál. Florianópolis, jun 2007, v. 10 n. 1 p. 15-23.

MASSARDIER, Gilles. *Redes de Política Pública*. In. *Políticas Públicas, Coletânea – Volume 2*, Org. Enrique Saraiva e Elisabete Ferrarezi, ENAP, 2006.

McPherson, M., Smith-Lovin, L. e Cook, J. *Birds of a feather: homophily in social networks*. In: Annual Review of Sociology, nº2, 2001.

MELO, Marcus André. *Estado, Governo e Políticas Públicas*. In: MICELLI, S. (org.). *O que Ler na Ciência Social Brasileira (1970-1995): Ciência Política*. São Paulo/ Brasília: Sumaré/Capes. 1999.

MILLS, C. *A elite do poder*. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

MICHELLS, Robert. *Sociologia dos partidos políticos*, Brasília: Universidade de Brasília, 1982.

MIZRUCHI, Mark S. and Blyden B. Potts, "Social Networks and Interorganizational Relations: An Illustration and Adaptation of a Micro-Level Model of Political Decision Making," *Research in the Sociology of Organizations*, 2000, 17:225-265.

MIZRUCHI, Mark S. and Christopher Marquis. *Egocentric, Sociocentric, or Dyadic? Identifying the Appropriate Level of Analysis in the Study of Organizational Networks*, *Social Networks*, 2006, 28:187-208.

MIZRUCHI, Mark S. *Análise de redes sociais: avanços recentes e controvérsias atuais*, In MARTES, Ana Cristina Braga. *Redes e sociologia econômica*. São Carlos: EdUFSCAR, 2009.

MONTEIRO, Doraliza Auxiliadora Abranches; FERREIRA, Marco Aurélio Marques and TEIXEIRA, Karla Maria Damiano. *Determinantes da gestão do Programa Bolsa Família: análise do índice de gestão descentralizada em Minas Gerais*. *Saúde Soc.* [online]. 2009, vol. 18, n. 2, pp. 214-226.

MOTTA, Fernando C. Prestes, CALDAS, Miguel P. *Cultura organizacional e cultura brasileira*. São Paulo: Atlas, 1997.

NASCIMENTO, Georgia Carapetkov do. *O Que Diferencia os Desiguais na Federação Brasileira: Políticas Públicas de Ação Coletiva no Semi-Árido da Paraíba*. 2010. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.

NAN Lin, *Social capital: a theory of social structure and action*. Cambridge, Cambridge University Press, 2001,

NUNES, Edson. *A Gramática Política do Brasil: Clientelismo e Insulamento Burocrático*. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1997.

OLIVER, A. L., and EBERS, M. Networking network studies: an analysis of conceptual configurations in the study of inter-organizational relationships. *Organization Studies*, 19(4), 1998, pp. 549-583.

OLIVEIRA, Francisco de. *Crítica à razão dualista: O ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo, 2003.

PAVEZ, Thais Regina. *Políticas Públicas e Ampliação do Capital Social em Comunidades Segregadas: o Programa Santo André Mais Igual*. 2005. Dissertação (Mestrado em Ciência Política), Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo.

PETERS, B. Guy. *La política de la burocracia*. México, Fondo de Cultura Económica, 1995.

PETERS, B. Guy. *Managing horizontal government: the politics of co-ordination*. Oxford: Blackwell publishers, 1998.

PIERSON, Paul. *Politics in time*. Princeton/Oxford, Princeton University Press, 2004.

POLLITT, Christopher. *Joined-up government: a survey*. Oxford: Political Studies Association, 1 (1), p. 34-49, 2003.

PUTNAM, R. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro, FGV Editora, 1996.

SABATIER, Paul A. And MAZMANIAN, Daniel A. *A conceptual framework of the implementation process*. In: THEODOULOU and CAHN. ...

SCOTT, John. *Social network analysis*. Newbury Park, CA, Sage Publications, 1992.

SCOTT, John. *Social Network Analysis: A Handbook*, Sage Publications, London, 2000.

SILVA, M. O. O Bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil. **Revista Ciência Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v.12, n.6, nov./dez. 2007.

SILVA, Pedro Luiz Barros e MELO, Marcus André Barreto. *O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos*. NEPP/UNICAMP, Caderno nº 48, 2000.  
<http://www.nepp.unicamp.br/>

SKOCPOL, Theda with Peter B. Evans and Dietrich Rueschemeyer. *Bringing the State Back In*, Cambridge University Press, 1985.

SOUZA, Celina. *Políticas Públicas: Uma Revisão da Literatura*. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

TILLY, Charles. *Big structures, large process and huge comparisons*. New York: Russel Sage Foundation, 1992.

TRAGTENBERG, Maurício. *Burocracia e Ideologia*. São Paulo: Editora Unesp, 2006.

VIANNA, Ana Luiza. *Abordagens metodológicas em políticas públicas*. RAP. v.30, n.2, p.5-43, mar.abr.1996.

VIANNA, Ana Luiza. *Novos Riscos, a cidade e a intersectorialidade das políticas públicas*. Rio de Janeiro: RAP, v. 32, n.2, p. 23-33, mar-abr, 1998.

VILLASANTE, T. R. *Redes e alternativas: estratégias e estilos criativos na complexidade social*. Petrópolis: Vozes, 2002  
WASSERMAN, Stanley & FAUST, Katherine. *Social Network Analysis: Methods end Applications*. Cambridge University Press, 1994.

WASSERMAN, S.; FAUST, K. *Social Network Analysis: Methods and Applications*. Cambridge, Massachusetts: Cambridge University Press, 1994.

WEBER, Max. *Ciência e Política : duas vocações*. São Paulo: Ed.Cultrix, 2000.

WEBER, Max. *Economia e Sociedade: Fundamentos da Sociologia Compreensiva*. São Paulo, Editora Universidade de Brasília, 1999.

WHITE, Harrison. C., BOORMAN, Scott. A., BREIGER, Ronald. L. *Social Structure from Multiple Networks: I. Blockmodels of Roles and Positions*. American Journal of Sociology: The Universe of Chicago Press, 1976, v. 81, n. 4, p. 730-780.

WIMMER, Gert Ferreira; FIGUEIREDO, Gustavo de Oliveira. *Ação coletiva para qualidade de vida: autonomia, transdisciplinaridade e intersectorialidade*. Ciênc. saúde coletiva, Mar 2006, vol.11, n.1, p.145-154.

WOLF, E. *Aspects of group relations in a complex society: Mexico*. American Anthropologist, New Series, v. 58, n. 6, p. 1065-1078, Dec. 1956.

YIN, Robert K. *Estudo de Caso, planejamento e métodos*. 2.ed. Sao Paulo: Bookman,2001.

ZIMMERMAN, Clóvis Roberto. *O Programa Bolsa Família sob a ótica dos direitos humanos*. In: Seminário sobre programa de transferência de renda, 2006, São Luís. **Anais**. São Luís: EDUFMA, 2006. p.129-138.

## **DOCUMENTOS OFICIAIS**

BRASIL. Cartilha de Acompanhamento Familiar do Programa Bolsa Família, 2009. Ministério do Desenvolvimento Social.

BRASIL. Instrução Operacional nº26 de dezembro de 2008 e de nº33 de dezembro de 2009. Brasília, Programa Bolsa Família, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Gabinete do Ministro.

BRASIL. Instrução Operacional de nº 09, SENARC/MDS, de 05 de agosto de 2005.

Brasília, Programa Bolsa Família, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Gabinete do Ministro

BRASIL. Portaria nº 555, de 11 de novembro de 2005, Brasília, Programa Bolsa Família, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Gabinete do Ministro.

BRASIL. Portaria 148, de 27 de abril de 2006, Brasília, Programa Bolsa Família, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Gabinete do Ministro.

BRASIL. Portaria nº 754, de 20 de outubro de 2010, Brasília, Programa Bolsa Família, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Gabinete do Ministro.

BRASIL. Lei nº 12.058, de 13 de outubro 2009. Dispõe sobre a prestação de apoio financeiro pela União aos entes federados que recebem recursos do Fundo de Participação dos Municípios – FPM. Lex: Legislação federal, Brasília, Programa Bolsa Família, Ministério do Desenvolvimento Social.

BRASIL. Lei 3.311, de 21 de março de 1988. Cria o Fundo Social de Solidariedade. Legislação municipal, Guarulhos.

BRASIL. Decreto 5.209 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei nº 10.836, de 09/01/2004, que cria o Programa Bolsa Família. Legislação Federal, Brasília, Programa Bolsa Família, Ministério do Desenvolvimento Social.

BRASIL. Instrução normativa nº01, de maio de 2005. Brasília, Programa Bolsa Família, Ministério do Desenvolvimento Social.

BRASIL. Portaria GM/MDS nº 551, de 09 de novembro de 2005. Brasília, Programa Bolsa Família, Ministério do Desenvolvimento Social.

BRASIL. Portaria GM/MDS nº 148, de 27 de abril de 2006. Brasília, Programa Bolsa Família, Ministério do Desenvolvimento Social.

BRASIL. Portaria GM/MDS nº 76, de 07 de março de 2008. Brasília, Programa Bolsa Família, Ministério do Desenvolvimento Social.

## **SITES CONSULTADOS**

[www.guarulhos.sp.gov.br/](http://www.guarulhos.sp.gov.br/)

[www.mds.gov.br/bolsafamilia](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia)

<http://portal.saude.gov.br/portal/saude/default.cfm>

<http://www.mec.gov.br/>

<http://www.cidades.gov.br/ministerio-das-cidades>

<http://www.cultura.gov.br/site/>

<http://portal.mte.gov.br/portal-mte/>