

## Os Desafios da Gestão Intersectorial do Programa Bolsa Família: o Caso do Município de Guarulhos

**Autoria:** Natalia Navarro dos Santos

Os modelos de gestão das políticas de combate à pobreza no Brasil têm se alterado substancialmente desde a Constituição de 1988. Isso se justifica pela construção de um conceito de pobreza que vai além das privações ligadas estritamente à renda, incorporando uma visão de fortalecimento das capacidades dos indivíduos e de inclusão social (WERNECK VIANNA, 2008; DRAIBE, 2009; MAURIEL, 2010). Tal mudança refletiu diretamente no modo como o Estado vem enfrentando à pobreza por meio das políticas públicas. Um exemplo dessas transformações no Brasil é o Programa Bolsa Família, que beneficia família em condições de pobreza e extrema pobreza articulando a transferência de renda ao cumprimento de condicionalidades e, a políticas públicas complementares em diferentes setores. Desta forma, o Programa adota um modelo de gestão intersectorial, por meio do fortalecimento do ideário de combate à pobreza como objetivo compartilhado a diferentes setores. Dado o relativo ineditismo da intersectorialidade como modelo de gestão de uma política de combate à pobreza, em âmbito federal, no Brasil é que adotamos o modelo como objeto de interesse deste estudo. Nesse sentido, temos como objetivo compreender primeiramente como é a estruturação e o funcionamento da gestão intersectorial na implementação do Programa Bolsa Família no município de Guarulhos. Para posteriormente, explicitar os potenciais e limites desse modelo de gestão na política apresentada. Dada a relativa insuficiência de trabalhos que analisem a gestão intersectorial a partir de um estudo empírico, adotamos como metodologia um estudo de caso único de caráter exploratório. Verificamos que integrar os setores e fazê-los funcionar de forma conjunta exige o enfrentamento de uma série de desafios que 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 tanto a melhoria das capacidades físicas e de recursos, quanto à recondução de uma cultura organizacional já consolidada. Observamos também 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 dos setores, frente às demandas encontradas no dia a dia da implementação. Nesse sentido, constatamos que a gestão intersectorial no município de Guarulhos reflete a carência de regulamentações mais claras e precisas fornecidas pelo Ministério do Desenvolvimento Social. A ausência de um direcionamento mais preciso para as ações intersectoriais abre um amplo espaço de discricionariedade aos gestores municipais, no que tange o estabelecimento de mecanismos de articulação, assim como a forma elas irão ocorrer. Esse espaço pode tanto ser positivo, como negativo. No caso de Guarulhos, a falta de regulações mais precisas até período recente, configurou-se como um espaço para concentração de poder e recursos, que negligência o desenvolvimento de um planejamento e da criação de estratégias conjuntas entre os setores envolvidos. O que restringiu, em grande medida, a gestão intersectorial a ações incrementais e de caráter emergencial.

## Introdução

Os modelos de gestão das políticas de combate à pobreza no Brasil têm se alterado substancialmente desde a Constituição de 1988. Isso se justifica pela construção de um conceito de pobreza que vai além das privações ligadas estritamente à renda. Esse conceito toma como base não somente a pobreza vinculada à privação de renda, mas também a uma visão de fortalecimento das capacidades dos indivíduos e de inclusão social (WERNECK VIANNA, 2008; DRAIBE, 2009; MAURIEL, 2010). Tal mudança no conceito de pobreza refletiu diretamente no modo como o Estado vem enfrentando a pobreza por meio das políticas públicas. Um exemplo dessas transformações no Brasil pode ser observado no Programa Bolsa Família, que procura por meio de um modelo de gestão intersetorial fortalecer o ideário de combate à pobreza como um objetivo compartilhado a diferentes setores.

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.

O modelo de implementação setorial das políticas de combate à pobreza, não previa uma dinâmica de relações entre os setores no atendimento dos beneficiários desses programas. Pelo contrário, conferia aos setores atividades circunscritas à especialização profissional de cada área de atuação. No entanto, como apontado anteriormente essas fronteiras não refletem nem a lógica, nem a complexa dinâmica dos problemas associados à pobreza. 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).

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 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 clientelas-alvo, (4) das agências e mecanismos de operação; (5) assim como instabilidade e descontinuidade dos programas sociais (DRAIBE, 1998). Concluiu-se que cada setor buscava respostas diferentes a problemas por vezes enfrentados por outros setores, ao mesmo tempo, e com o mesmo público-alvo.

Um dos maiores desafios do Programa Bolsa Família está associado justamente à necessidade dos diferentes setores atuarem de forma integrada na implementação destas políticas, compartilhando recursos, metas e desenvolvendo estratégias conjuntamente a partir das experiências já vivenciadas. Nesse sentido, cabe ressaltar que a intersetorialidade ainda é

resultado de um processo pouco claro e descoordenado de modelo de gestão de políticas públicas, cuja problematização impõe o desenvolvimento de modelos integrativos e inclusivos 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 intersetorial. 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.

Este estudo procura demonstrar como a intersetorialidade enquanto modelo de gestão de uma política pública pode tanto não ser uma tarefa fácil, quanto consensual, ao contrário do que prevê por boa parte da literatura nacional. O que significa dizer que os caminhos rumo à ação intersetorial podem ser por vezes sinuosos e paradoxais.

Para compreendermos o funcionamento de um modelo de gestão intersetorial se faz necessária uma discussão anterior do que entendemos por setor, tendo em vista que a intersetorialidade trata-se de um tipo de gestão que processa a relação recíproca entre vários setores<sup>1</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>2</sup>. Desta forma, para analisarmos como se dá essa interação entre os setores e ainda tornar mais robusto o conceito de intersetorialidade faremos, a princípio, uma consideração breve sobre o que entendemos por “setor” e setorialidade das políticas públicas.

### **A setorialidade das políticas públicas de combate à pobreza**

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, planejamento urbano, entre outras. O setor seria então compreendido como “um conjunto de papéis sociais estruturados em torno de uma lógica vertical e autônoma de reprodução. A estruturação dos setores segue freqüentemente, 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.

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>3</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 a política pública analisada e suas especificidades, assim como a partir de 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 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).

### **A intersectorialidade como modelo de gestão**

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, 2004), como uma estratégia que promove a relação<sup>4</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 um processo político, devemos considerar as contradições, restrições e resistências na articulação dos setores (CUNILL GRAU, 2005). Segundo Campos (2000) a ação intersectorial 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. 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 de integração da intersectorialidade.

A potencialidade de uma ação intersectorial está também na efetividade de ações coordenadas e na sinergia entre diferentes setores (INOJOSA, 1998). Sinergia é definido como “ato ou esforço coletivo, de cooperação”<sup>5</sup>; “ação ou esforço simultâneos; cooperação; coesão; trabalho ou operação associados”<sup>6</sup> ou ainda “ação coordenada de vários órgãos”<sup>7</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 intersectorial 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>8</sup>. Cabe ressaltar que uma atuação intersectorial não necessariamente gera cooperação, e muito menos coesão entre os atores, por isso é necessário analisar a atuação intersectorial buscando captar também os conflitos e os possíveis pontos de estrangulamento nas relações entre os setores<sup>9</sup>.

É importante observar ainda que a diversidade de ações que comporta o programa pode traduzir-se em mais de um tipo de arranjo intersectorial, 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

coorporativos, 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, quando ocorre a aproximação de corporações fechadas inseridos na lógica das clausuras setoriais. Nesse sentido, um dos desafios impostos a intersetorialidade é superar as barreiras setoriais e a prática competitiva, dando lugar a uma gestão cooperativa. As estratégias vão desde a descentralização de parte das ações para os setores envolvidos, até a promoção de estruturas de oportunidades de participação e decisão, assim como de acesso a elas.

Desta forma, analisamos o desenvolvimento e manutenção das relações intersetoriais associadas tanto no que se refere às estruturas de oportunidade e ao acesso a estas estruturas. Para orientar essa análise, apontamos quatro estruturas, dentre as quais acreditamos que sejam as principais.

Outro ponto abordado é a hierarquia vertical e piramidal da administração pública que se tornaria um entrave na implementação de uma política pública intersetorial, na medida em que decisões de caráter incremental teriam que percorrer um longo processo dentro dos escalões da burocracia. A intersetorialidade tem como um de seus objetivos a horizontalização das relações entre os setores com base na interdependência dos serviços, superando as vicissitudes da hierarquia burocrática setorial.

### ***A gestão do Programa Bolsa Família no município de Guarulhos***

Antes de analisarmos a gestão intersetorial adotada, descreveremos brevemente quais os setores e órgão envolvidos na gestão do Programa para que seja possível compreender como se dão as relações entre eles.

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. 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 básica do município de Guarulhos na gestão do PBF. O setor de Assistência Social compreende a Secretaria de Assistência Social e a Coordenadoria do Fundo Social de Solidariedade<sup>10</sup>. O setor de Educação é formado pela Secretaria de Educação. Por fim, o setor de Saúde compreende a Secretaria de Saúde. Apesar da divisão dos órgãos nos setores parecer óbvia, ela se faz necessária na medida em que qualquer um dos setores apresentados é composto por mais de um órgão.

### **A intersetorialidade na implementação do PBF no município de Guarulhos**

Apesar da intersetorialidade ter sido adotada como um modelo de gestão institucionalizado pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) para a implementação do Programa Bolsa Família, a prática da intersetorialidade já era adotada anteriormente em outras políticas sociais no município de Guarulhos. Em outras palavras, significa dizer que já era possível encontrar o *modus operandi* da ação intersetorial presente em diferentes políticas públicas e em vários setores anteriormente a implementação do PBF no município. Como por exemplo, os articulação de programas de educação principalmente com os de saúde; de assistência social com os de saúde e de trabalho, assim como com programas implementados pelas coordenadorias de igualdade racial, da mulher. O mesmo já ocorria também entre outros órgão da administração municipal, como parcerias entre a Coordenadoria do Fundo Social de Solidariedade e a secretaria do trabalho e assistência social, por exemplo. O que queremos tornar claro é a existência do *modus operandi* intersetorial em outras políticas públicas. O que não significa dizer que haja institucionalização desta prática, a partir de um conjunto de estratégias, ou planejamento pré-definido. A intersetorialidade 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, instrução operacional ou coordenação de um núcleo. 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 e 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 intersetorialidade 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>11</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 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. Dado o baixo grau de conflito e custos dos setores envolvidos no processo de cadastramento e recadastramento, nos concentraremos na análise das estratégias de acompanhamento das condicionalidades e de identificação, notificação e acompanhamento das famílias em descumprimentos com as condicionalidades.

## **O acompanhamento das condicionalidades no setor de 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 ao Conselho do Bolsa Família e o outro ao 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 pôde ser observado na evolução da taxa de crianças com informações de frequência escolar que subiu de 0,2 para 0,9.

No que se refere à intersetorialidade com os setores de Saúde e Assistência Social, foi unânime a indicação por parte dos burocratas de nível de rua 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”. Em defesa a Secretaria de Educação afirma 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. 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, Menina dos Olhos<sup>12</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 nutrízes, é da Secretaria de Saúde do município. No entanto, em campanhas de vacinação outros setores atuam como agentes parceiros, auxiliando 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, 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 cadastramento. 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.

Todas as questões apresentadas, 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 intersectorialidade, 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 demanda, baixo investimento financeiro e ausência de incentivos profissionais.

### ***O acompanhamento das condicionalidades no setor: assistência social***

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 sobrepor a outros benefícios de transferência de renda, como é o caso do Programa Bolsa Família. Também responsável pela 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.

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. 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, 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)<sup>13</sup> 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 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 Siscon43 (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 e acompanhamento de gestantes e nutrízes. 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 acompanhamento das

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.

### ***Intersetorialidade: uma questão ainda mal resolvida***

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, 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. Desta feita, cabe ao gestor do Programa de 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).

Outra questão que me parece fundamental para o desenvolvimento da intersectorialidade, 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>14</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 intersectoriais (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 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.

### **Avanços e desafios para a ação intersetorial**

Ao longo dos cinco capítulos deste trabalho, procuramos desenvolver uma análise da intersectorialidade como modelo de gestão de políticas públicas, mais especificamente do Programa Bolsa Família. As principais questões que nortearam essa pesquisa foram: Como é o funcionamento de uma gestão intersectorial na implementação do Programa Bolsa Família? Quais os potenciais e limites do modelo intersectorial de gestão no caso do Programa Bolsa Família no município de Guarulhos?

A exposição que até aqui fizemos, procura dar conta de responder as questões acima levantadas. É evidente que ao analisarmos um caso específico, não pretendemos generalizar os resultados obtidos a todo e qualquer modelo de gestão intersectorial, mas apenas fornecer elementos substantivos à discussão sobre o tema. Não pretendemos com isso esgotar a discussão sobre intersectorialidade, visto que são diversos os modelos de gestão por meio dos quais os municípios aplicam a intersectorialidade na implementação do Bolsa Família.

Primeiramente, gostaríamos de chamar atenção para a falta de definição de parâmetros para essas ações. Este fato tem representado um entrave ao desenvolvimento e fortalecimento de um modelo intersectorial no município para a implementação do PBF. Apesar disso, percebemos que a prática da intersectorialidade ocorre entre os setores, na maioria das vezes, independentes de ações planejadas pelos gestores. 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 os resultados provenientes desse modelo de gestão ainda não foram mensurados em nenhum estudo que testemunhem as vantagens da intersectorialidade

Verificamos que integrar os setores e fazê-los funcionar de forma conjunta exige o enfrentamento de uma série de desafios que 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 tanto a melhoria das capacidades físicas e de recursos, quanto à recondução de uma cultura organizacional consolidada.

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. Essas ações são reflexos da falta de planejamento e o estabelecimento das parcerias entre os setores ocorrem, na maioria das vezes, independente da intermediação dos gestores, ou seja, a partir da ação discricionária dos burocratas do nível de rua. Desta forma, a ação discricionária dos burocratas do nível de rua acaba tanto resolvendo pequenos problemas e dificuldades encontradas no momento da execução da política, como contribuindo para a conformação dessas limitações como parte do processo de implementação do Programa, ou ainda como deficiências da administração pública.

No que se refere ao desenvolvimento da intersectorialidade, o setor de saúde foi

apresentou um potencial poder de integração com os outros setores, que 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 setor de Assistência Social, os dois órgãos (Coordenadoria do Fundo Social e a Secretaria de Assistência Social) apresentaram uma relação maior não somente com os setores de Saúde e Educação, mas também com outros setores, como: 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 uma maior integração com diferentes setores

Percebemos que o setor de Educação passou por uma expansão significativa em direção a universalização do acesso aos serviços, mas ao mesmo tempo precisa traçar estratégias para a melhoria na qualidade desses serviços, além de sincronizá-los às 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.

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.

## Referências bibliográficas

- 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.
- CUNILL GRAU, Nuria. *La intersectorialidad 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.
- 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.
- FAYOL, H. *Administração industrial e geral: previsão, organização, comando, coordenação, controle*. 10 ed. São Paulo: Atlas, 1989.
- 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.
- INOJOSA, Rose Marie. *Sinergia em Políticas e Serviços Públicos: Desenvolvimento Social com Intersetorialidade*. Cadernos Fundap, n. 22, 2001, p. 102-110.
- JUNQUEIRA, Luciano A. Prates. *Intersetorialidade, transetorialidade e redes sociais na saúde*. RAP, 34(6):35-45, nov.-dez. 2000.
- 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. *Articulações entre o serviço público e o cidadão*. X Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005.
- LIPSKY, Michael. *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service*, 1980.
- MARQUES, Eduardo César Leão. *Estado e Redes Sociais: Permeabilidade e Coesão nas Políticas Urbanas no Rio de Janeiro*. São Paulo: FAPESP, 2000.
- MAURIEL, Ana Paula Ornellas. *Pobreza, seguridade e assistência social: desafios da política social brasileira*. Rev. Katál. Florianópolis v. 13 n. 2 p. 173-180 jul./dez. 2010
- 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.
- 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*. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.
- POLLITT, Christopher. *Joined-up government: a survey*. Oxford: Political Studies Association, 1 (1), p. 34-49, 2003.
- WERNECK VIANNA, M. L. T. *A nova política social no Brasil: uma prática acima de qualquer suspeita teórica? Praia Vermelha*, Rio de Janeiro: UFRJ, n. 18, p.120-144, jan./jun. 2008.

## Notas

<sup>1</sup> O significado da palavra intersetorialidade 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 (Dicionário Houaiss da língua portuguesa. Editora Objetiva, Rio de Janeiro, 2001).

<sup>2</sup> Dicionário Houaiss da língua portuguesa. Editora Objetiva, Rio de Janeiro, 2001.

<sup>3</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.

<sup>4</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.

<sup>5</sup> Priberam dicionário online; <http://www.priberam.pt/dlpo/dlpo.aspx>

<sup>6</sup> Dicionário Houaiss da língua portuguesa, Editora Objetiva, Rio de Janeiro, 2001, pg. 2579.

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> INOJOSA, Rose Marie. Sinergia em serviços públicos: desenvolvimento social com intersectorialidade. Cadernos Fundap, n. 22, 2001, p. 102-110.

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> A Coordenadoria do Fundo Social de Solidariedade de Guarulhos, por lei, está circunscrita e vinculada ao setor de Educação. Para um maior detalhamento sobre o processo de criação da Coordenadoria, vide NAVARRO (2011).

<sup>11</sup> Famílias com perfil para o cadastro no CadÚnico devem apresentar renda *per capita* de meio salário mínimo.

<sup>12</sup> Para mais informações sobre os Programas vide [www.guarulhos.sp.gov.br/](http://www.guarulhos.sp.gov.br/)

<sup>13</sup> Para melhor compreensão do processo de criação da Coordenadoria do Fundo Social de Guarulhos, vide NAVARRO (2011).

<sup>14</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.