

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIENCIAS HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA  
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS**

**Intersetorialidade:  
O Programa Bolsa Família no Município de Belo Horizonte**

DÉBORA CRISTINE MATIAS FERREIRA

Belo Horizonte  
2010

DÉBORA CRISTINE MATIAS FERREIRA

**Intersetorialidade:**

O Programa Bolsa Família no Município de Belo Horizonte

Monografia apresentada ao Departamento de Ciências Políticas da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas Universidade Federal de Minas Gerais como requisito para obtenção do título de Especialista em Políticas Públicas.

Orientador: João Gabriel Teixeira

Belo Horizonte  
Outubro, 2010

## **AGRADECIMENTOS**

## RESUMO

Essa monografia tem como objeto a gestão intersetorial em políticas públicas. A intersetorialidade é definida como articulação de saberes e experiências no planejamento, como realização e avaliação de ações para alcançar efeito sinérgico em situações complexas visando ao desenvolvimento social. Utilizando o estudo de caso como um tipo de pesquisa, este trabalho analisa a intersetorialidade no Programa Bolsa Família no Município de Belo Horizonte. A proposta de trabalho intersetorial se materializa pela construção de estratégias, articulação dentro das políticas a partir de uma atuação conjunta e necessária de vários programas e projetos sociais, arranjos institucionais para operá-la além da participação dos usuários com enfoque nas redes sociais e governamentais que sinaliza o quanto é importante uma visão integrada do problema da exclusão social, a ser coletivamente enfrentado quando se busca uma efetiva promoção social.

*Palavras-chave: Intersectorialidade, Redes Sociais, Programa Bolsa Família e Gestão de Políticas Públicas.*

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	1
2 – A DESCENTRALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NA BUSCA DA INTERSETORIALIDADE .....	4
3 - GESTÃO INTERSETORIAL.....	8
4 – A INTERSETORIALIDADE NAS DIRETIVAS DE ATUAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL .....	17
4.1 A CONCEPÇÃO DA GESTÃO INTERSETORIAL NO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE .....	18
5 – A GESTÃO INTERSETORIAL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: O CASO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA EM BELO HORIZONTE.....	22
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	32
BIBLIOGRAFIA.....	36

## **INTRODUÇÃO**

A intersectorialidade integra saberes e experiências das políticas setoriais, possibilitando a articulação das diversas organizações que atuam no âmbito das políticas públicas.

A delimitação desse objeto de estudo está vinculada à grande relevância da temática na conjuntura atual. A gestão intersectorial em políticas públicas é algo recente que está sendo considerado como solução mais efetiva e com impacto positivo sobre a população a que se destinam.

Nesta perspectiva, a proposta de trabalhar a diretriz da Intersectorialidade no desenvolvimento das ações do Programa Bolsa Família no Município de Belo Horizonte vem da necessidade de analisar como as ações são desenvolvidas pelo programa Bolsa Família e seu impacto na vida dos beneficiários e assim contribuir com o serviço prestado pelo município de Belo Horizonte.

Com a proposta de descentralização administrativa e de participação comunitária, o Programa Bolsa Família constitui uma estratégia de transferência direta de renda condicionada do Governo Federal, cujo eixo principal é a redução da pobreza e o combate à fome e que também apresenta como proposta de intervenção a intersectorialidade e a complementaridade nas ações públicas buscando a efetividade e a integralidade dessas ações no enfrentamento de questões sociais.

Na verdade, esse trabalho busca refletir os mecanismos institucionais públicos ou comunitários, que colaboram para a convergência de ações de políticas públicas no âmbito local deste programa, o município de Belo Horizonte.

Nesta perspectiva a construção de uma proposta de trabalho intersectorial envolvendo agentes que atuam numa convergência das políticas públicas

(principalmente de saúde, educação e assistência social) na gestão local do Programa Bolsa Família, pode trazer contribuições para a busca de soluções regionais a graves problemas encontrados nesta área pobre e carente de serviços. Neste sentido, o desenvolvimento de parcerias que envolvam o Núcleo Intersetorial (NIR) com os demais parceiros locais da administração municipal, estadual e federal, bem como a ampliação da participação social através das lideranças organizadas da região e do controle social pode trazer contribuições efetivas no incremento de ações intersetoriais.

Para isso, este trabalho foi desenvolvido em cinco capítulos, nos quais foi possível analisar a Intersetorialidade focando o programa Bolsa Família em Belo Horizonte e suas ações.

No primeiro capítulo trabalhei a questão da descentralização que apesar de não dar garantias, devido sua complexidade, pode ser um meio de viabilizar a democratização do Estado além de apresentar os seus principais problemas no enfrentamento do grande desafio de arcar com os projetos de gestão e desenvolvimento de políticas públicas.

No segundo capítulo, realizei uma abordagem teórica, em que trabalhei noções freqüentes nos debates sobre intersetorialidade, destaco como a intersetorialidade vem adquirindo importância na definição das agendas públicas.

O terceiro capítulo é sobretudo empírico, dedicado ao estudo e evolução do Programa Bolsa Família em Belo Horizonte enquanto política de transferência de renda e estratégia de articulação de políticas públicas, questão atribui relevância a partir da unificação dos programas de transferência de renda do Governo Federal.

No quarto capítulo analiso como as políticas de transferência de renda, após a unificação dos programas sociais, adquirem novo formato, principalmente pelo entendimento das condicionalidades, não como fator de punição e coerção e sim como estímulo à articulação do benefício como uma fonte de indicadores para o desenho de ações complementares. Neste capítulo, os conceitos postos em relevo visam orientar o nosso entendimento da importância da unificação dos programas, o que nos permite tratar as condicionalidades como instrumental assessório de focalização.

No último capítulo destaco a importância da intersetorialidade para a promoção das famílias a partir do estudo de caso sobre a implementação do

Programa Bolsa Família em Belo Horizonte, com foco na análise das possibilidades e limites de convergência as ações públicas desenvolvidas entre os parceiros locais. Este estudo pretende contribuir para a reflexão sobre a construção da intersectorialidade no enfrentamento das questões sociais através da interação dos Núcleos Intersetoriais Regionais (NIR) e dos programas de ações integradas ao Programa Bolsa Família, tendo em vista o modo pelo qual as ações intersectoriais vêm sendo articuladas para a promoção e emancipação das famílias.

## 2 – A DESCENTRALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NA BUSCA DA INTERSETORIALIDADE

A descentralização é um dos pressupostos das diversas iniciativas de mudança que ocorreram na gestão do setor social nos últimos anos. No entanto, trata-se de um conceito derivado, pois dependente da concepção do papel do Estado.

Apesar da concordância quanto ao significado geral de descentralização como transferência do poder central para outras instâncias de poder, constitui um processo para um reordenamento do aparato estatal. Aí as diferenças de posição entre conservadores e progressistas sobre a finalidade da descentralização decorrem de concepções distintas do papel do Estado e da sua relação com a sociedade e o mercado. (Junqueira, 1996)

Desta forma a descentralização é entendida como um processo dialético que se dá em relação ao poder centralizado. Há autores que dizem que há graus de descentralização; no entanto, partindo da idéia de processo, parece mais adequado admitir formas de descentralização condizentes com uma determinada realidade sócio-política.

A descentralização iniciou-se a partir da constituição de 1988, quando os municípios passaram a ter uma maior autonomia, inclusive na gestão de políticas públicas que até então ficavam a cargo dos Governos Federal e Estadual.

As novas responsabilidades e posturas às quais os governos municipais precisavam incorporar ocorrem sobre a qualidade de vida dos cidadãos, em particular aos mais pobres, pois se verifica que são os segmentos menos pobres dentre os pobres, sobretudo aqueles com maior poder de vocalização, os que proporcionalmente mais se apropriam dos serviços e benefícios sociais prestados (Ramos, 2000). Nessa direção, a focalização das políticas sociais nos grupos mais

vulneráveis é defendida como forma de promover o acesso desses setores aos programas e serviços sociais.

Segundo Pinho & Santana “houve uma valorização dos níveis subnacionais de governo em detrimento do governo central”. De acordo com estes autores, “o esgotamento da capacidade de lidar com problemas complexos e extensos por parte dos governos centrais” foi o motivo que levou a transferência desses problemas para o nível municipal. (Pinho, 2000).

Por mais que a descentralização possua inúmeros pontos positivos com um potencial de transformar as antigas sociedades regidas pelo autoritarismo e clientelismo em sociedades mais democráticas e justas, ela não se configura como uma solução absoluta em seu processo de gestão. Segundo Lobo, por mais que exista um consenso sobre a “relação positiva e a maior eficiência e eficácia das ações na área social, deve-se ter cautela para não se mistificar o processo de descentralização e assumi-lo como a solução mágica para os males muito além da centralização”. (Lobo, *apud* Cohn, 1998, p.159).

Pode-se dizer que um dos desafios da gestão local se configura em adequar as diferentes instâncias de poder que influenciam a vida dos cidadãos. A grande questão é que como a maioria dos municípios brasileiros é de pequeno porte e dependente do governo estadual e federal e com grande dificuldade de dispor das condições estruturais e capacidade administrativa necessárias, além de competência fiscal, fatores fundamentais na aderência de cada política.

Daí a necessidade de se adotarem mecanismos e critérios de ações deliberadas de descentralização que levem em conta as diferentes situações financeiras e de qualificação técnica dos municípios, definindo metas e ritmos diferenciados e favorecendo o apoio necessário a esse empreendimento atrelado a cada política, além de sistema de informação monitoramento e avaliação.

Para que estes direitos sejam garantidos se faz necessário uma política de descentralização no sentido de viabilizar o acesso, transferindo as ações para os setores mais próximos dos usuários para que eles possam acionar as políticas públicas, ampliando as possibilidades de participação. Entretanto, somente a descentralização não é suficiente para a efetivação dessa participação, tornando assim, necessário a vinculação de políticas públicas à intersetorialidade.

Os conceitos de intersetorialidade e descentralização aproximam-se, na medida em que este último é compreendido como a transferência do poder de

decisão para as instâncias mais próximas e permeáveis à influência dos cidadãos e o primeiro diz respeito ao atendimento das necessidades e expectativas desses mesmos cidadãos de forma sinérgica e integrada. Neste caso é importante ressaltar que ambos devem considerar as condições territoriais, urbanas e de meio ambiente dos micro-espços que interagem com a organização social dos grupos populacionais.

Trabalhar com as políticas públicas utilizando estratégias de articulação em busca da intersectorialidade contribui para a relação estabelecida entre os pares que desenvolvem ações na comunidade, oferecendo serviços mais direcionados e efetivos.

Porém, para concretizar esta proposta tão desejada torna-se necessário que o Estado se estruture através de uma forma, seja unitária ou federativa<sup>1</sup>, adaptável às necessidades da população.

Agora vamos nos deter na perspectiva, na qual os processos descentralizadores passam a ser balizados a partir de princípios inerentes à lógica do mercado.

Percebe-se o que alguns autores qualificam de visível fragmentação na busca dos interesses coletivos, principalmente quando se trata de suas implicações e riscos. As novas formas de representações assumidas caminham no sentido de desarticulação e enfraquecimento da noção de Estado, sendo este o principal mediador e executor de ações na busca de um espaço público.

É importante salientar que do ponto de vista de uma gestão tripartite na articulação das políticas sociais (governo Federal, Estadual e Municipal), bem como toda uma rede de políticas públicas, todo esse processo de descentralização está diretamente relacionado às ações que devem ser conduzidas de modo que a esperada participação dos gestores não se converta em um empobrecimento do espaço de discussão pública e política, situação que Dupas designa como “esvaziamento do espaço público”.

Segundo Silva (2007), a participação política de diversos setores sociais na discussão de temas em torno de reformas estruturais e institucionais para as políticas públicas, com embates e disputas de interesses, envolvendo a ampliação e universalização de direitos sociais, merece destaque, pois este movimento

---

<sup>1</sup> A forma unitária possui um poder central, onde o núcleo político detém o poder de todo o país, ao passo que, na forma federativa, existe a divisão do poder entre os vários entes do Estado.

culminou na Constituição Federal de 1988, um significativo avanço na área da proteção social. É fato que houve ampliação dos direitos sociais ao instituir a Seguridade Social – composta pelas políticas de Saúde, Previdência Social e Assistência Social - porém, é sabido que essa articulação não é perfeita, pois as políticas sociais, em sua maioria, desconhecem os limites das fronteiras municipais, especialmente numa região metropolitana.

### 3 - GESTÃO INTERSETORIAL

A crítica ao *modo de fazer* setorizado, em que políticas específicas não interagem, provocando sobreposições de ações e decorrente dispêndio de recursos, não é nova. Experiências exitosas de gestão social, nas quais diferentes setores se articulam na formulação de políticas, são exceções à regra. Também não é novo o desejo de se buscar um fazer diferente, como atesta a criação de diversos fóruns, comitês, comissões e conselhos ao longo dos últimos 20 anos.

Entendemos que a prática setorial exige um reexame do modo de conhecer, de pensar e de se colocar frente a papéis, posturas e práticas empreendidas. Para a gestão pública um modelo de atuação intersectorial integrada e participativa, torna-se hoje um grande desafio.

Muito se tem falado na necessidade de uma gestão intersectorial das políticas públicas e de sua importância para a qualidade de vida da população. Sobre isso Junqueira argumenta que:

“A qualidade de vida demanda uma visão integrada dos problemas sociais. A gestão intersectorial surge como uma nova possibilidade para resolver esses problemas que incidem sobre uma população que ocupa determinado território. Essa é uma perspectiva importante porque aponta uma visão integrada dos problemas sociais e de suas soluções. Com isso busca-se otimizar os recursos escassos procurando soluções integradas, pois a complexidade da realidade social exige um olhar que não se esgota no âmbito de uma única política social”. (Junqueira, 1999)

Argumenta ainda que a intersectorialidade associa a idéia de “integração, de território, de equidade, enfim, de direitos sociais”, referindo-se “à população e aos seus problemas, circunscritos a um território ou região da cidade ou do município.” (Junqueira, 1999).

Dessa maneira, instaura-se um processo de aprendizagem e de determinação dos sujeitos, que passa a articular saberes e experiências no âmbito do planejamento, da execução e avaliação das ações, por que:

A intersetorialidade constitui uma concepção que deve informar uma nova maneira de planejar, executar e controlar a prestação de serviços para garantir o acesso igual dos desiguais. Isso significa alterar toda a forma de articulação dos diversos segmentos da organização governamental e dos seus interesses (Junqueira, 1999, p. 27).

Atuar intersetorialmente acarreta mudanças nas práticas e na cultura das organizações gestoras de políticas públicas. Nessa ótica, Correia destaca que:

“articular as ações [...] com a dos outros setores e políticas afins [...] é um dos grandes desafios no âmbito das políticas públicas, além de inserir uma agenda de lutas e proposições em torno de uma política pública, universal e de qualidade, articulada a transformações na sociedade.” (Correia, 2005).

Para Campos (2000), a ação intersetorial, como um processo organizado e coletivo, não pode ser espontâneo. Trata-se de uma ação deliberada que requer o respeito à diversidade e às particularidades de cada setor ou participante. Envolve espaços comunicativos, capacidade de negociação e intermediação de conflitos para a resolução ou enfrentamento final do problema e para a acumulação de forças, na construção de sujeitos, na descoberta da possibilidade de agir.

Na busca de atender às demandas sociais de um coletivo de cidadãos, a intersetorialidade se processa em meio às políticas públicas (como áreas de defesa de direitos) e está necessariamente relacionada à prática, ou seja, ao enfrentamento de problemas reais.

Pressupõe a articulação entre sujeitos de setores sociais diversos para enfrentar problemas complexos e constitui-se numa nova forma de trabalhar, de governar e de construir políticas públicas, que possibilite a superação da fragmentação dos conhecimentos e das estruturas sociais a fim de produzir efeitos mais significativos na resolutividade desses problemas.

A ação intersetorial se efetiva nas ações coletivas. Porém, a construção da intersetorialidade se dá como um processo, já que envolve a articulação de distintos setores sociais possibilitando a descoberta de caminhos para a ação.

Como um meio de intervenção na realidade social, impõe a articulação de instituições e pessoas para integrar e articular saberes e experiências, estabelecendo um conjunto de relações, construindo uma rede (Junqueira, 1999).

Uma vez perfazendo a ação intersetorial, as redes de base local e/ou regional reclamam por valorização e qualificação na interconexão de agentes, serviços, organizações governamentais e não-governamentais, movimentos sociais e comunidades. Intervir em rede, na atualidade, requer que se estabeleçam, entre as diversas instituições de defesa de direitos além das prestadoras de serviços, vínculos horizontais de interdependência e de complementaridade.

Para Carvalho (1995, p.10), o conceito de rede mudou e o mundo se mostra cada vez mais inter-relacionado e “os processos de globalização da economia, aliados aos avanços tecnológicos [...] estão revolucionando também o modo de gestão.” Assim, “um novo conceito de rede se apresenta como elemento estratégico na administração dos negócios e no fazer público.” A referida autora relaciona o conjunto de redes - em âmbito municipal ou do microterritório que, de alguma forma, atua para garantir a proteção e o desenvolvimento social - em cinco tipos.

Um tipo conta com redes sociais espontâneas oriundas do núcleo familiar ampliado (grupos de vizinhança, clubes, igrejas) marcadas pela reciprocidade, cooperação solidariedade, afetividade e interdependência. São as famílias pobres que mais encontram apoio e proteção nessa rede.

Um segundo relaciona as redes de serviços sociocomunitários, numa extensão das redes sociais espontâneas. Atende demanda mais coletiva no espaço local e identificada por estabelecer relações cidadãs e solidárias na produção de um bem comum.

Um terceiro tipo são as redes sociais *movimentalistas* que fortalecem as redes nascidas na comunidade, na sociedade, configurando-se como movimentos sociais de defesa de direitos, de vigilância e lutas por melhores índices de qualidade de vida, a exemplo, movimento de luta por moradia, por creche, ações populares por serviços de saúde, o movimento dos sem-terra, etc.

Essas lutas têm conquistado a expansão da rede de serviços públicos e a inclusão de formas de participação popular na definição das políticas públicas. Esse tipo de rede reúne uma multiplicidade e uma heterogeneidade de

interlocutores e parceiros interessados em instituir de modo público as garantias para a proteção e o desenvolvimento social. Nesse sentido, os conselhos municipais têm um importante papel a desempenhar: o de articulador dessas redes na perspectiva da qualificação, ampliação e defesa de direitos e do atendimento das demandas sociais.

O quarto tipo é a rede privada: o mercado constitui-se no grande agente dessa rede. Embora acessível a parcelas restritas da população, a rede privada oferece serviços mais especializados e de cobertura ampla. Costuma ser estendido aos trabalhadores do mercado formal (via convênios), possibilitando-lhes acessar outras opções de atendimento, que não somente aquelas ofertadas pelo Estado.

E, por fim, o quinto elemento dessa tipologia, o que reúne as redes setoriais públicas: denominadas como

*“aquelas que prestam serviços de natureza específica e especializada, resultantes das obrigações e dos deveres do Estado para com seus cidadãos. Essas redes abrangem serviços consagrados pelas políticas públicas setoriais”* (Carvalho,1995, p.18-19).

Cury (1999, p.52) ressalta que a palavra rede transformou-se atualmente na forma mais eficiente de articulação entre as diferentes organizações sociais: Através das redes, as organizações estão conseguindo multiplicar iniciativas, trabalhar sua diversidade e segmentação. [...] Diferentemente das parcerias, que se constroem para o enfrentamento de um problema objetivo, pontual, as redes costumam se articular em torno de temas específicos (culturais, educacionais, políticos, etc.).

Destaca, ainda, que as redes sociais constituem-se em “instrumentos altamente eficazes na mobilização para ações coletivas dentro do espaço público.” É um “elemento facilitador na captação de recursos e um importante aliado no aumento da visibilidade e credibilidade das várias organizações” (Cury, 1999, p. 52). Essa direção de pensamento é sustentada também por Bourguignon (2006), para quem o termo rede está associado à idéia de articulação, conexão, vínculos, ações complementares, relações horizontais entre parceiros, interdependência de serviços para garantir a integralidade da atenção aos segmentos sociais vulnerabilizados.

Refletir e propor trabalho social em rede constitui-se, hoje, um grande desafio para os profissionais vinculados às políticas públicas, que respondem pela garantia dos direitos fundamentais do cidadão, principalmente num contexto em que a exclusão social é marcante.

Pereira (1998) alerta que a exclusão social é fenômeno multidimensional, portanto complexo, que afeta as condições objetivas de vida e de sobrevivência dos cidadãos e de suas famílias. As pessoas em situação de vulnerabilidade, em função do processo sócio-econômico e político de globalização, sofrem discriminação, humilhação, segregação e não encontram oportunidades de trabalho, de se prepararem para o mercado de trabalho ou de se manterem nele, dependendo cada vez mais de ações eventuais e compensatórias.

Agrava-se este quadro a fragilização das políticas públicas, o que impede a estes cidadãos encontrarem meios, recursos e possibilidades de garantir seus direitos. Guará alerta que a gestão municipal busca responder a um grande desafio: "como fazer uma gestão ousada e competente capaz de efetivar ações visando à promoção social no âmbito municipal." (Guará et al, 1998)

Tradicionalmente as políticas públicas básicas (educação, assistência social, saúde, habitação, cultura, lazer, trabalho) são setoriais e desarticuladas, respondendo a uma gestão pública com características centralizadoras e hierárquicas.

Além disto, percebe-se que cada área da política pública tem uma rede própria de instituições e/ou serviços sociais. Exemplar é a Assistência Social que possui um conjunto de entidades estatais e filantrópicas que prestam serviços na área de forma paralela às demais políticas e muitas vezes atendendo aos mesmos usuários.

A intersetorialidade, enquanto integra saberes e experiências das políticas setoriais, constitui um fator de inovação na gestão da política e possibilita também a articulação das diversas organizações que atuam no âmbito das políticas sociais, constituindo as redes sociais.

Essas experiências fortaleceram-se a partir dos anos 80, como decorrência dos processos de descentralização política administrativa que se deram no país no período de redemocratização (Arretche, 1999). A intersetorialidade e a rede, para dar eficiência e eficácia à gestão das políticas sociais, exigem mudanças significativas na lógica da gestão tanto das organizações públicas estatais como

das organizações sem fins lucrativos, integrando - as para atender os interesses coletivos.

Menicucci (2002) define a intersectorialidade como um enfoque necessário para o tratamento dos complexos temas que implicam a questão urbana, como;

Uma nova maneira de abordar os problemas sociais, enxergando o cidadão em sua totalidade e estabelecendo uma nova lógica para a gestão da cidade, superando a forma segmentada e desarticulada como em geral são executadas as diversas ações públicas encapsuladas nos vários nichos setoriais que se sobrepõem às subdivisões profissionais ou disciplinares. Significa tanto um esforço de síntese de conhecimentos como de articulação de práticas, buscando unificar o modo de produção de conhecimento e as estratégias de ação tendo como meta a inclusão social. (Menicucci, 2002).

Uma gestão setorial da política pública gera fragmentação da atenção às necessidades sociais; paralelismo de ações; centralização das decisões, informações e recursos; rigidez quanto às normas, regras, critérios e desenvolvimento dos programas sociais; divergências quanto aos objetivos e papel de cada área, unidade, instituição ou serviço participante da rede; fortalecimento de hierarquias e poderes políticos/decisórios e fragilização do usuário - sujeito do conjunto das atenções na área social.

A gestão social orientada pela Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Criança e do Adolescente e a Lei Orgânica de Assistência Social propugna que "a administração do conjunto das políticas públicas e as instituições que as põem em prática passem por um profundo processo de renovação." (Guará, 1998)

Conforme esta autora, uma gestão social moderna exige modelos flexíveis em que o processo de descentralização e participação social sejam efetivados a favorecer parcerias com a sociedade civil organizada nas ações e decisões que dizem respeito ao encaminhamento das políticas públicas.

Diante deste quadro, reafirmando a garantia dos direitos, é oportuno refletir sobre como a moderna gestão social pode definir estratégias que viabilizem, na realidade local, um processo de inclusão social. Dentre estas estratégias as redes sociais surgem como alternativa necessária de enfrentamento das manifestações da exclusão social.

Nesta nova perspectiva, os formuladores de políticas e os gestores públicos levam em conta o princípio da integração e complementaridade das ações vistas como necessárias ou convenientes para melhorar a vida de grupos específicos da população. Esta nova lógica tem sido denominada de gestão intersetorial.

Intersetorialidade é entendida como a articulação de saberes e experiências no planejamento, realização e avaliação de ações, com o objetivo de alcançar resultados integrados em situações complexas, visando a um efeito sinérgico no desenvolvimento social. (Junqueira, 1997)

Segundo Junqueira, a lógica intersetorial deve referir-se à população e não a indivíduos isolados, considerando as suas formas e condições de organização, tendo as prioridades de intervenção pública definida a partir dos problemas.

A premissa da intersetorialidade é que só ações integradas de vários setores levarão à superação desses problemas, pois, o conceito de intersetorialidade está relacionado com a noção de “setor” – determinado campo de intervenção pública, como, por exemplo: educação, à saúde, à assistência social, entre outros – e a de conhecimento profissional – relação estabelecida entre profissionais de diferentes setores, que dialoguem no momento do planejamento das ações garantindo maior eficácia na execução das políticas públicas.

A gestão intersetorial pressupõe, também, a preocupação com resultados e impactos das ações, pois conhecê-los e, avaliá-los é a condição para evitar repetição às ações cujos desdobramentos sejam negativos.

A partir das insatisfações de usuários de serviços públicos e de beneficiários de políticas públicas, decorrentes de avaliações negativas sobre a capacidade das organizações existentes em dar respostas adequadas às demandas e aos problemas sociais de nosso mundo é que a noção da intersetorialidade vem sendo construída.

A sociedade passou por grandes transformações e produziu problemas e situações novas, que o conhecimento especializado, por si só, não tem capacidade para explicar e a intervenção setorial não é suficiente para resolver.

Os desafios colocados para o administrador público estão presentes em todos os contextos e a ação intersetorial vem sendo construída como um novo

arranjo para intervenção, com o potencial de se converter em uma estratégia democratizante.

A gestão social preconizada pauta-se, portanto, em princípios como a descentralização, participação social e intersectorialidade. Este último termo - intersectorialidade - merece destaque especial, pois se trata de um processo que não se impõe de modo espontâneo, pois trabalhar com a dimensão de intersectorialidade de serviços se refere principalmente romper com as barreiras das burocracias engessadas, principalmente, no que diz respeito a administração pública.

A idéia de ações intersectoriais tem aparecido fortemente nas discussões sobre as políticas públicas como um instrumento de gestão, com vistas a ampliar os resultados e impactos (Inojosa, 2001). Este termo sugere a idéia de articulação, conexão, vínculos, ações complementares, relações horizontais entre parceiros, interdependência de serviços para garantir a integralidade da atenção aos segmentos sociais vulnerabilizados ou em situação de risco social e pessoal.

É importante ressaltar que as redes ocorrem quando existe uma troca de recursos entre os atores envolvidos, pode-se dizer, também, que, em princípio, são parcerias onde se articulam pessoas físicas e/ou jurídicas e organizações públicas e/ou privadas ocorrendo a promoção de relações se constituindo em arranjo institucional que desenvolve ações e guia comportamentos em direção a solução de interesses, sejam eles de cunho financeiro ou não.

A formação de redes sociais para construção de políticas intersectoriais vem sendo apontada como uma inovação na gestão pública, capaz de responder com agilidade e coerência à complexidade dos problemas sociais. (Baldi,2006).

Porém, a atual emergência das redes como forma alternativa para a ação social tem sido provocada pela crítica aos resultados da gestão das políticas públicas através de estruturas organizacionais, públicas ou privadas que, se articulam em sistemas onde as partes são interdependentes, mas cujo modo de operar, na prática, tem sido fragmentado (Inojosa, 2001). Ela é um fato social, mas também uma oportunidade de reflexão sobre o social e a práticas cotidianas (Junqueira, pag.40, 1997).

Segundo Carla Bronzo uma idéia inovadora na concepção de redes amplia a perspectiva de redes horizontais e incorpora a idéia de redes multinível (ou de níveis múltiplos) o que remete à interdependência não só existente entre atores no nível local, mas que envolve diversos níveis de governo. A perspectiva das redes horizontais e de multinível aponta para a existência de múltiplos atores que operam no âmbito privado, público e comunitário, o que sinaliza a presença de um universo de atores interdependentes, com relações de conflito e consenso e distribuição assimétrica de poder, que se articula em marcos organizativos comuns e partilham recursos, negociam prioridades e tomam decisões em relação a projetos compartilhados.

## **4 – A INTERSETORIALIDADE NAS DIRETIVAS DE ATUAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL: O CASO DE BELO HORIZONTE**

Como já acentuado no segundo capítulo, a proposta de planejamento intersetorial envolve mudanças nas instituições sociais e em suas práticas. O modelo de organização é, assim, um elemento determinante para a efetivação da gestão intersetorial.

Segundo Westphal e Mendes (2000), existem diferentes formatos organizacionais utilizados por municípios brasileiros que assumem a intersetorialidade como princípio orientador das ações do governo.

Um formato tem funções específicas administrativas já que promovem a substituição das secretarias e órgãos setoriais por um arranjo organizacional baseado em um corte espacial, territorial, regional. As secretarias regionais assumem a responsabilidade de identificar os problemas de sua região de atuação e elaborar um planejamento integrado das ações.

A cidade de Belo Horizonte é um exemplo. Nesta abordagem, a intersetorialidade foi implantada através de intervenções graduais no aparelho administrativo municipal. Os diferentes órgãos mantiveram suas funções específicas, contribuindo com os projetos intersetoriais que foram desenvolvidos a partir da lógica de planejamento territorial.

As administrações locais passam na atualidade por um momento de lenta transformação. Inseridas em um contexto regido pela instabilidade e complexidade dos problemas urbanos, buscam novas lógicas de atuação, já que o pensamento tradicional parece esgotado e ineficaz para intervir neste ambiente.

Muitos autores convergem, na atualidade, para a argumentação da intersetorialidade como alternativa estratégica na orientação da ação pública, principalmente territorializada. Segundo Mendes (1993), o território é um espaço

em permanente construção, produto de uma dinâmica social em que se tencionam sujeitos sociais postos na arena política. Uma vez que as tensões são permanentes, o território nunca está acabado, mas, ao contrário, em constante construção e reconstrução. É a concepção de território processo que além de um território-solo é um território econômico, político e cultural.

O território passa a ser considerado *locus* privilegiado de articulação entre as redes de serviços públicos, governamentais ou não. Assim, a base da organização do trabalho passa a ser o território e não os setores (Menicucci, 2002), que integra os saberes e as redes específicas de cada área de atuação em uma única rede de atenção às comunidades locais.

Outro formato refere-se à articulação em redes entre órgãos governamentais, não-governamentais e a comunidade. O objeto é buscar soluções para os problemas levando em conta a integração dos serviços e órgãos especializados e a territorialidade. Westphal e Mendes identificam três tipos de rede: a subordinada, a tutelada e a de compromisso mútuo. Os dois primeiros são considerados frágeis, o terceiro tipo demanda de adesão voluntária do governo, do terceiro setor e da iniciativa privada, em ações integrada e parceria para a resolução de problemas intersetoriais.

Uma boa opção para começar a desenvolver políticas públicas numa perspectiva interdisciplinar e intersetorial é a rede de compromisso mútuo, pois se considerar cada cidade, com sua identidade, seus interesses e sua distribuição de poderes específicos, intersetoriais ou setoriais em termos de aparato do governo, articulando com outras organizações da sociedade civil para o desenvolvimento de projetos e programas, em rede, sem hierarquia e sem barreiras setoriais, apenas por compromisso dos seus pares e pelo interesse na resolução de seus problemas, as demandas da população seriam baseadas em um *pensamento intersetorial* com uma *coordenação intersetorial* de forma integrada e conseqüentemente mais efetiva.

#### **4.1 A concepção da gestão intersetorial no município de Belo Horizonte**

No início da década de 90, a administração pública de Belo Horizonte levantava como importante bandeira a participação popular no governo. A idéia da

administração foi marcada pela forte adesão a práticas democráticas e participativas, que implicariam o efetivo acesso da comunidade ao planejamento dos serviços e também apoio à sua execução. Um importante aspecto político desta visão de administração foi a necessidade de descentralizar os serviços diretos, facilitando assim o acesso da comunidade. O objetivo era de dar mais autonomia às administrações regionais.

Com a descentralização, os serviços diretos prestados a população na sua maioria foram transferidos para as nove administrações regionais de Belo Horizonte (Barreiro, Centro-Sul, Leste, Oeste, Nordeste, Noroeste, Norte, Pampulha, Venda Nova).

A idéia, portanto, era de aprofundar o funcionamento das administrações regionais, que teriam a função de executar políticas. Porém a reforma administrativa que tinha como meta aprofundar a capacitação das administrações regionais fixa na função de executar políticas definidas centralmente.

Em 2000, aquele desenho começa a ser questionado e a proposta de se pensar em uma gestão intersetorial começa a ser implementada na administração pública de Belo Horizonte. Buscar uma articulação de saberes e experiências com vistas ao planejamento, para a realização e avaliação de políticas, programas e projetos, com o objetivo de alcançar resultados sinérgicos em situações complexas torna-se o eixo central dessa proposta de gestão intersetorial.

Esta reforma administrativa levou em conta a distância do usuário em relação aos órgãos provedores de servidor público, deste em relação ao órgão que faz o planejamento e às decisões da alta gerência. Tratou, também, de minimizar as lacunas do atendimento setorializado, diagnosticado como insuficiente na área social-urbana.

Em resultado da reforma foram criadas cinco secretarias de coordenação geral, sendo elas: Secretaria Municipal do Governo, Planejamento e Coordenação Geral, Secretaria Municipal de Coordenação de Administração e Recursos Humanos, Secretaria Municipal de Finanças e Secretaria Municipal da Coordenação de Política Urbana e Ambiental.

O maior desafio da reforma empreendida foi o de transformar uma estrutura tradicional do modelo burocrático anterior em um modelo de simplificação administrativa, de comunicação e informação ágil para apoiar o planejamento, o controle e o acompanhamento dos serviços.

Foi elaborado o Plano de Modernização Administrativa para assegurar a obtenção dos objetos definidos na reforma. Este plano conta com cinco eixos de atuação: atendimento ao cidadão; modernização e ampliação dos sistemas informacionais e estatísticos; racionalização e melhoria dos ambientes de trabalho; as ações destinadas à valorização, ao treinamento e à re-qualificação do servidor público municipal e à desconcentração das ações de fomento econômico e definição de novas estratégias para o desenvolvimento sócio-econômico e tecnológico da cidade.

*O gestor público é o responsável pelas atividades de planejamento, organização, liderança e controle de uma organização pública. O modelo de administração pública tradicional, baseado no modelo weberiano de burocracia<sup>2</sup>, considera o empregado público apático aos interesses regionais. A administração pública se caracteriza por uma alta divisão do trabalho, o foco é a ação administrativa, direcionada ao processo decisório formal e à implementação de acordos estabelecidos.*

As reformas na administração pública, levando em consideração a descentralização e a intersetorialidade, são marcadas pelas mudanças na atuação do gestor público e do exercício da liderança, que visam a superar as limitações da administração pública tradicional.

No caso de Belo Horizonte, ao serem criadas as cinco secretarias de coordenação geral, os antigos secretários municipais tornaram-se secretários adjuntos. Alguns gestores responsáveis pelas regionais aceitaram melhor a proposta da intersetorialidade, pois, por este meio, adquiriram mais poder sobre o uso dos recursos públicos. É importante destacar que a posição e o envolvimento do gestor público é fator determinante no seu apoio ou negação de apoio ao processo de modernização administrativa.

---

<sup>2</sup> Weber estava preocupado em desenvolver um modelo de organização para o Estado que fosse imune às pressões da burocracia dominante à época. Portanto, o novo modelo de organização deveria ser impessoal e rigorosamente formal para ser imune aos interesses regionais e de classe. “o poder de uma burocracia plenamente desenvolvida” escreve Weber, “é sempre grande, em condições normais superdominante. O senhor político sempre se acha diante de um funcionário experiente, na posição de um amador diante de um virtuoso”. Esse poder progressivamente maior das burocracias e dos burocratas advém das diversas características inter-relacionadas da organização burocrática: (1) a eficácia prática e a crescente indispensabilidade das organizações burocráticas, (2) o conhecimento técnico especializado controlado pelos burocratas, e (3) os “segredos administrativos” (conhecimento sobre as operações íntimas da burocracia) controlados pelos burocratas. Esse último elemento é sobretudo importante. Os de fora ficam numa posição vulnerável não só por causa das perícias técnicas dos burocratas, mas devido ao controle burocrático dos arquivos da informação e rotina.

A prefeitura de Belo Horizonte realizou uma ampla reforma administrativa com o objetivo de potencializar suas ações de enfrentamento da pobreza e de romper com a fragmentação na execução de políticas públicas. Porém, a mudança de cultura organizacional em relação aos serviços públicos não é fácil de operar.

A articulação entre as estratégias de uma gestão que busca atuação intersetorial entre parceiros pode auxiliar na melhoria do funcionamento do poder público e da sua relação com o cidadão, porém, se não houver uma ação sinérgica, o resultado do trabalho fica sujeito a riscos podendo até transformar aquilo que, inicialmente, era uma forma de solucionar problemas de modo mais integrado, em uma estrutura de gestão complexa comprometendo a eficácia e eficiência das políticas públicas municipais.

A atuação intersetorial rompe com a fragmentação das ações, com a sobreposição de programas e desperdício de recursos públicos com ações semelhantes. A racionalização e planejamento dos investimentos numa perspectiva de atuação intersetorial permitem que os recursos sejam mais bem investidos, diminuindo custos sobrepostos. Mas, como acima observados, estes ideais não se realizam sem custos políticos.

## **5 – A GESTÃO INTERSETORIAL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: O CASO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA EM BELO HORIZONTE.**

No município de Belo Horizonte o programa Bolsa Família constitui, atualmente, a principal política do governo federal para redução da pobreza, que associa a transferência de renda direta às famílias consideradas pobres e extremamente pobres tendo como contrapartidas na área de saúde, educação e assistência social, objetivando assim, além de enfrentar a pobreza, estimular o desenvolvimento de capital humano e emancipação dos beneficiários.

Desta forma, o foco da análise está nos processos locais de implementação de programas de transferência de renda com condicionalidades – especificamente, o Programa Bolsa Família–PBF no ambiente federativo brasileiro e seus possíveis efeitos sobre a ampliação de capacidades das famílias beneficiárias. Um espaço privilegiado de observação das potencialidades e limites do PBF encontra-se nos municípios que assumem uma responsabilidade distinta em relação ao financiamento e articulação da rede de proteção social, por meio de acordos de cooperação com o Ministério de Desenvolvimento Social - MDS.

Propus verificar pois a seguinte questão: O PBF contribui para a gestão, pois exercita, renova e promove a intersectorialidade?

Para que a estratégia de intervenção do Programa Bolsa Família seja compreendida em sua totalidade e seus resultados avaliados corretamente é imprescindível incorporar a atuação das esferas de governo, especialmente dos municípios, tendo em vista o papel central que desempenham na gestão do programa.

Recentemente, esse município firmou com as políticas públicas educação, saúde e assistência social o Núcleo Intersetorial (NIR), uma proposta de discussões na busca de ação articulada do programa com outras políticas sociais.

O programa Bolsa Família integra as ações do Programa Fome Zero do Governo Federal, implantado em outubro de 2003, cuja finalidade é a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal. Os objetivos básicos do PBF são promover o acesso à rede de serviços públicos, combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional; estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza e, em geral, diminuir os níveis de vulnerabilidade social.

Os programas complementares são ações nas áreas de geração de trabalho e renda, de acesso ao conhecimento dos direitos que visam a promover o desenvolvimento social e econômico sustentável das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família.

A consolidação das ações complementares pressupõe a articulação e a integração das três esferas de governo e destas com a sociedade civil, conforme previsto na legislação e em práticas vigentes.

A lei 10.836 de 09 de janeiro de 2004, em seu, artigo 11, prevê que:

A execução e gestão do programa Bolsa Família 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.

O Decreto nº. 5.209, de 17 de setembro de 2004 em seu artigo 5º:

Art. 5º O conselho gestor do programa Bolsa Família – CGPBF, órgão colegiado de caráter deliberativo, vinculado ao Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome, previsto pelo art. 4º da Lei nº 10836, de 2004, e na Lei nº 10869, de 13 de maio de 2004, tem por finalidade formular e integrar políticas públicas, definir diretrizes, normas e procedimentos sobre o desenvolvimento e implementação do Programa Bolsa Família, bem como apoiar iniciativas para instituição de políticas públicas sociais visando a promover a emancipação das famílias beneficiadas pelo Programa nas esferas federal, estadual, do Distrito Federal e Municipal.

Fazem parte do Conselho Gestor do Programa Bolsa Família o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, o Ministério da Educação, o Ministério da Saúde, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o Ministério da Fazenda, a Casa Civil da Presidência da República e a Caixa Econômica Federal.

O Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família foi criado com órgão de assessoramento imediato do Presidente da República. Tem como atribuição a coordenação, supervisão e avaliação da operacionalização do Programa, bem como a articulação entre o Programa e as políticas públicas sociais de iniciativas dos governos federal, estadual, do Distrito Federal e municipal.

O programa Bolsa Família é dirigido às famílias em situação de extrema pobreza ou de pobreza, condições caracterizadas pela renda *per capita* mensal definida em até R\$70,00 e R\$140,00 reais, respectivamente.

O PBF é um programa de transferência de renda com condicionalidades. São previstas condições relativas à saúde, ao acesso à educação e assistência social. O objetivo das condicionalidades é assegurar que as famílias beneficiadas participem de políticas sociais básicas de saúde, educação e assistência social, no intuito de promover a melhoria das condições de vida de seus membros, propiciando a garantia dos mínimos sociais, que correspondem às necessidades fundamentais a serem satisfeitas por políticas sociais.

Em síntese, os mínimos sociais são entendidos como um patamar do padrão básico de qualidade de vida, abaixo do qual nenhum cidadão brasileiro deveria estar. Esses mínimos sociais devem ser assegurados por um sistema de

proteção social, cabendo ao Estado a principal responsabilidade de instituí-lo e gerenciá-lo.

O acompanhamento das condicionalidades pelos gestores do programa é fundamental para garantir que as famílias tenham de fato acesso aos serviços básicos de saúde, educação e assistência social. Se estas condicionalidades não se realizam, identificam-se as famílias em situação de risco e/ou vulnerabilidade social ou que apresentam dificuldades de acesso aos serviços básicos. Este indicador possibilita que o município identifique e atue de forma a reverter as situações de exclusão de acesso a bens sociais básicos, que não estejam sendo oferecidos no nível exigido pela demanda social local.

Em relação à saúde, as condicionalidades previstas pela Portaria MS/MDS nº 2.509, de 18 de novembro de 2004 estabelecem que as famílias com crianças até 07 anos deverão levá-las para vacinação, manter atualizado o calendário de vacinação, levar as crianças para serem pesadas, medidas e rotineiramente examinadas, conforme calendário do Ministério da Saúde. Gestantes e mães que amamentam devem participar do pré-natal e continuar o acompanhamento após o parto; devem participar das atividades educativas desenvolvidas pelas equipes de saúde sobre aleitamento materno e alimentação saudável.

Em relação à Educação, as condicionalidades previstas pela Portaria MEC/MDS nº 3.789, de 17 de novembro de 2004, determinam que as crianças de 06 a 15 anos estejam matriculadas na escola e com frequência mínima mensal de 85% das aulas.

São tarefas do Gestor Municipal do Programa Bolsa Família acompanhar a efetivação das condicionalidades e coordenar as ações entre os setores locais, principalmente da saúde, educação e assistência social, para estimular as famílias que já estão cumprindo regularmente as condicionalidades a continuar a cumpri-las, bem como fazer com que aquelas famílias que não estão cumprindo seus compromissos passem a cumpri-los. O gestor municipal também tem como tarefa mobilizar e coordenar as pessoas envolvidas com a execução, o acompanhamento e a fiscalização do programa no município.

Nesta perspectiva a Comissão Intergestores Tripartite – CIT, de acordo com as competências estabelecidas em seu regime interno e na Norma Operacional Básica do Sistema Único da Assistência Social – NOB – SUAS, conforme diretrizes estabelecidas na Política Nacional de Assistência Social (PNAS) que diz:

*“baliza a institucionalidade da Assistência Social como direito de cidadania, sob responsabilidade do Estado que acorda procedimentos para o acompanhamento das famílias e das condicionalidades do Programa Bolsa Família (PBF), do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC) e do Programa Projovem Adolescente”. (PNAS, 2004).*

É um espaço de articulação entre os gestores (federais, estaduais e municipais), comprometidos com a viabilidade da Política de Assistência Social, caracterizando-se como instância de negociação e pactuação quanto aos procedimentos da gestão do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social. Com base na discussão levantada nesta seção, pode-se afirmar que as demandas recorrentes pela construção de consensos intersetoriais, no entanto, têm demonstrado a insuficiência desse tipo de negociação.

Assim, em meados do ano de 2007 o MDS iniciou a construção de um fórum intersetorial e intergovernamental para acompanhamento das condicionalidades do Bolsa Família. Apesar de complexo no seu desenho, uma vez que pressupõe a participação das três esferas de governo, com representação dos gestores da saúde, educação e desenvolvimento social de cada uma delas, esta tem sido uma das experiências mais ricas do Programa.

A implementação do NIR nos remete a duas hipóteses associadas especificamente à centralidade da variável *ação política* para a descentralização de políticas sociais: a importância da ação indutora dos governos estaduais e a centralidade da coordenação de iniciativas entre as instâncias estaduais e federais para o desenvolvimento da municipalização (Arretche, 2000).

*Estes núcleos foram implantados nas nove regionais administrativas da PBH com as seguintes atribuições:*

- a) definir estratégias para as ações de acompanhamento das famílias beneficiárias;
- b) inserir as famílias beneficiárias em ações educativas complementares;
- c) identificar situações de não cumprimento das condicionalidades, determinado intervenções corretivas específicas;
- d) acompanhar as famílias beneficiárias em *risco social*, identificadas através do não cumprimento das condicionalidades, e
- e) desenvolver ações de capacitação para as equipes de trabalho.

O programa incorpora pressupostos inovadores das políticas públicas de assistência social. O primeiro pressuposto é a necessidade de acompanhamento das famílias vulneráveis no conjunto de programas desenvolvidos pelas prefeituras de Belo Horizonte, a partir de uma metodologia de ações construídas coletivamente. Tem-se verificado que uma única política é insuficiente para atingir positivamente as condições complexas destas famílias. É necessário que os gestores dessas políticas se articulem para discutir os casos e definir os encaminhamentos e as ações intersetoriais que levam aos resultados almejados.

O Núcleo Intersetorial Regional é o responsável por esta articulação. Ele é formado majoritariamente por representantes das gerências de assistência social, saúde e educação. O PBF, ao criar o Núcleo Intersetorial Regional, possibilitou um ambiente favorável de encontro e discussão dos formatos de atendimento de cada política e intensificou a disposição de construir fluxos ampliados para o atendimento às famílias para as quais a ação de um único setor mostra-se insuficiente.

O acompanhamento do cumprimento das condicionalidades pelas famílias é uma tarefa básica do programa. As condicionalidades têm caráter protetivo e devem traduzir em esforço sistêmico que congrega as famílias, governo e comunidade na diluição de riscos sociais.

O grupo de gestores do NIR tem como atribuição articular intersetorialmente as ações para o cumprimento das condicionalidades do programa Bolsa Família, o que prevê articulação entre todas as políticas sociais da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, incorporando serviços de proteção governamentais e não governamentais. Estas atribuições possibilitam a elaboração dos conceitos e fluxos para a gestão do programa e metodologias de políticas de atenção às famílias.

O controle de frequência escolar constitui um dos principais indicadores de possíveis situações de risco familiar. O acompanhamento da frequência escolar em Belo Horizonte obedece a um fluxo no qual o Programa envia o relatório de frequência escolar para as escolas da rede municipal e estadual de ensino.

As escolas devolvem os relatórios de frequência preenchidos para a Gerência Regional de Educação, que faz o controle dos relatórios e os devolve ao

PBF. Este, por sua vez, digita a frequência e faz a extração de dados para envio ao Ministério de Desenvolvimento Social, via Caixa Econômica Federal.

O programa Bolsa Família também emite e envia os relatórios de alunos em *situação de risco* (fator dificultador de garantia de direitos à permanência na escola) para as Gerencias Regionais de Educação. Estas por sua vez, enviam os dados para o NIR, que define estratégias para intervenção e implementação de ações junto às famílias em situação de não cumprimento das condicionalidades.

Estas estratégias são ações junto às escolas e às famílias no acompanhamento socioeducativo das famílias e alunos em *situação de risco* e, quando necessário, encaminhamento da família para a rede de proteção social.

Já o fluxo do acompanhamento da condicionalidade da política de saúde é realizado dentro da rotina das equipes do Programa Saúde da Família, que fazem uma visita domiciliar mensal, geralmente a cargo de Agente Comunitário de Saúde, a cada família sob responsabilidade da equipe. Nesta visita, são avaliados os cartões de pré-natal, os cartões de acompanhamento da criança e o aleitamento materno.

As informações são consolidadas pela equipe de saúde da família e aquelas referentes às famílias em *situação de risco* são enviadas rotineiramente a gerencia de regulação, epidemiologia e informação, que, por sua vez, as repassarão ao NIR. As famílias identificadas naquela situação receberão uma abordagem diferenciada pelas equipes do PSF, na perspectiva de garantir sua maior vinculação à unidade Básica de Saúde. Neste caso, planeja-se o desenvolvimento de ações intersetoriais visando à identificação e redução dos fatores dificultadores de uma real inclusão social desta família.

A partir do diagnóstico da origem do problema, o NIR busca incorporar a população em situação de risco aos programas sociais existentes e acionar a rede de proteção social pró-inclusão, no que for necessário. A Secretaria Municipal de Política Social ficou responsável pela coordenação do programa, de acordo com as diretrizes nacionais. Esta coordenação compreende o cadastramento único, a supervisão das condicionalidades e a viabilização de oferta de ações complementares.

Para isto, torna-se necessária a articulação entre as secretarias temáticas, as Secretarias de Coordenação e Gestão Regional e suas respectivas Secretarias

Regionais de Serviço Social. Para a implementação do PBF em Belo Horizonte foram propostos três núcleos operacionais.

O primeiro é o núcleo de cadastramento único, responsável por coordenar todo o processo de registro das famílias. O Cadastramento Único é um instrumento criado pelo Decreto Federal nº 3.877, de 24 de junho de 2001, que instituiu o cadastramento das famílias brasileiras cuja renda *per capita* seja igual ou inferior a meio salário mínimo. Este cadastramento é o instrumento de informação para a concessão dos benefícios dos programas de transferência de renda. O núcleo é responsável pela produção de informações visando a subsidiar o núcleo das Condicionalidades e o das Ações Educativas Complementares.

O segundo núcleo é o de controle das condicionalidades, responsável pela construção dos fluxos de acompanhamento da frequência escolar e dos compromissos da saúde e pela consolidação das informações sobre o cumprimento das condicionalidades. Estas informações deverão retroalimentar o NIR, subsidiando as definições das ações educativas complementares que serão desenvolvidas junto às famílias, a partir da realidade de cada regional.

O terceiro núcleo é o das ações educativas complementares que tem como atribuição a interlocução e articulação com as políticas sociais municipais e da rede de proteção, governamental e não-governamental. Deve também acompanhar os NIR no desenvolvimento das suas ações, dando suporte técnico-operacional.

Nesta estrutura, a intersectorialidade pode ser pensada pelo menos de duas formas: como uma política desenhada, executada, monitorada e avaliada de forma intersectorial existindo uma estreita colaboração de diferentes órgãos ao longo de todo o ciclo de política, ou como uma política que é formulada intersectorialmente, mas executada de forma setorial, com algum nível de coordenação. Cada setor executa parte da política concebida intersectorialmente.

A idéia de intersectorialidade pode ser fácil de introjetar; entretanto, traduzir esse princípio na prática da gestão pública apresenta dificuldades. As mudanças não devem ser apenas de organograma e sim principalmente de processos de trabalho, de concepções e valores de fato que suscitem uma mudança na cultura organizacional.

As políticas setoriais se fecham e tentam ver a política a seu modo, com seu saber específico. O Município de Belo Horizonte tem se tornado uma importante referência no que diz respeito ao desenvolvimento de práticas descentralizadas indutoras de participação popular e de novos arranjos de gestão pública, pautados por princípios de inclusão social e intersectorialidade. Vimos surgir, já em 1993, um amplo e heterogêneo conjunto de espaços de participação, como exemplo, o Orçamento Participativo, o Programa BH Cidadania e o Programa Bolsa famílias, destacado neste estudo. Ambos caracterizados como uma ação do poder público direcionada àqueles nódulos onde a exclusão social é mais perceptível: a exclusão socioterritorial (BRASIL, 2005).

É preciso entender que a integração das políticas não tem a intenção de diluir as conquistas e características próprias de cada política. Podemos perceber a articulação entre as políticas quando uma mesma família é atendida por diversos setores da prefeitura com uma articulação que favorece o diagnóstico social e as intervenções. Neste sentido, o trabalho dos gestores públicos deve ser em consonância com o processo intersectorial considerando o princípio da integração e complementaridade das ações necessárias para melhorar a vida da população.

A complexidade dos problemas sociais exige vários olhares e diversas maneiras de abordá-los, aglutinando saberes e práticas para o entendimento e a construção integrada de soluções que garantam à população uma vida com mais qualidade.

O NIR, ao reunir diferentes atores com seus diversos saberes, se preocupa em construir em sua prática instrumentos para que haja de fato a gestão intersectorial. Dentre os instrumentos de gestão mais frequentemente mencionados e apontados como fundamentais para a melhoria da administração pública, está a adoção de indicadores que permitam um monitoramento e uma permanente avaliação dos resultados e do desenho da execução de programas e projetos.

No município de Belo Horizonte cada política setorial criou, ao longo dos anos, seus indicadores de vulnerabilidade social de acordo com seus saberes específicos. Porém, um indicador deve ter, ou procurar ter, o mesmo significado para todos aqueles que utilizam e ser de fácil compreensão para os interlocutores.

Os indicadores de vulnerabilidade social foram definidos a partir da PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio), da qual foram retiradas as seguintes informações:

Observa-se que 12,2% das pessoas detinham renda familiar per capita inferior a  $\frac{1}{4}$  de salário mínimo, situando assim, abaixo da linha de indigência, enquanto, 31,6% da população detinham renda inferior a  $\frac{1}{2}$  salário mínimo *per capita*, estando abaixo da linha de pobreza. Retirando-se deste conjunto de rendas aquelas originárias nos programas de transferência de renda, estes números crescem ligeiramente, passando, respectivamente, para 14,5% e 32,9%. Apesar da melhoria recente do quadro, o alto grau de pobreza e desigualdade é incompatível com a relativa riqueza do Brasil, que se situa como um país de renda média no contexto nacional. (PNAS, 2004).

O indicador deve ser significativo para a avaliação, ter consistência e coerência, ser sensível a mudanças, permitir enfoque integrador e ampla participação dos atores envolvidos na sua definição. Sendo assim, a construção de indicadores para avaliação é um trabalho que exige uma equipe interdisciplinar, pois não há fórmula pronta, é necessária análise interpretação e compreensão por parte dos envolvidos.

Quando o NIR construir e adotar indicadores comuns e em conjunto as demais políticas sociais e utilizá-los como instrumento de trabalho rotineiro, poderá subsidiar o processo de tomada de decisão, auxiliar no planejamento e na formulação de propostas de trabalho e estruturar um sistema de monitoramento permanente. Com isso, passaria a dispor de uma ferramenta extremamente potente para subsidiar melhorias nas atividades e na capacidade gerencial, facilitando assim o trabalho intersetorial.

São muitos os avanços da gestão intersetorial no município de Belo Horizonte, porém também são grandes os desafios propostos para sua efetiva implementação, pois os sujeitos convergem na idéia de que a busca por soluções dos problemas está, na maioria das vezes, pautada por necessidades individualizadas, o que se contrapõe à noção de intersetorialidade discutida por Junqueira (2000), quando refere que a prática intersetorial requer uma ampla negociação, alcançando uma dimensão transsetorial a partir das possibilidades de criar novos olhares e instaurar novos valores, considerando o respeito às diferenças e a incorporação das contribuições de cada política social na compreensão e na busca da superação dos problemas sociais.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho busca a compreensão do conceito de intersectorialidade tão mencionado nas literaturas atuais sobre gestão pública e que ainda despertam e geram interesses e dúvidas sobre sua abrangência e real significado.

É importante lembrar que as melhorias das condições de vida e promoção das famílias atendidas que na maioria das vezes apresentam algum grau de vulnerabilidade social não são realizadas por meio de intervenções tópicas e fragmentadas.

Entendo que a prática setorial tenha suas raízes cravadas no típico pensamento moderno, de base iluminista, que separou o saber em partes especializadas e independentes. Por isso é que a busca pelo novo não se resume à redação de “manuais ou receituários de boa gestão”, mas exige um reexame do modo de conhecer, de pensar e de se colocar frente a papéis, posturas e práticas empreendidas.

A fragmentação do saber refletiu também na fragmentação das áreas de políticas públicas e na atuação do Estado, dificultando muitas vezes a solução de problemas complexos em que há o envolvimento de mais de uma dessas áreas ou afins. Assim, o que se observa no Estado, seja em órgãos federais, estaduais e municipais, é uma desarticulação na formulação e implementação de políticas públicas gerando uma ineficiência e ineficácia por parte do Estado, uma vez que se despedem recursos para programas ou políticas para tratar públicos semelhantes ou distintos que não atingem os resultados devidos.

A intersectorialidade neste sentido vem contrapor essa lógica de atuação visto que sinaliza a necessidade de pensar de forma transversal, ultrapassar os limites impostos pela fragmentação para dar soluções completas a assuntos

complexos e de dificuldade de atuação setorial. Tal conceito validado neste trabalho propõe o entendimento de setores como sendo tanto áreas setoriais de políticas públicas como órgãos e instituições diversas envolvidas. Isso faz desse conceito um grande guarda-chuva que abarca relações internas ao Estado, seja entre esferas de governo, ou entre diferentes áreas setoriais, como também as relações do próprio Estado com a sociedade civil e iniciativa privada.

Nesse sentido o conceito da intersectorialidade se abriu ainda mais permitindo a reflexão não somente na dificuldade de relação nas áreas de políticas públicas e na fragmentação do pensamento e lógica de atuação, como também na distribuição de poder e atribuição entre as diferentes esferas de governo e articulação e integração dessas instituições na formulação e implementação de políticas públicas.

Pensar os limites e potencialidades da articulação intersectorial fez refletir sobre a importância de se relevar questões pontuais e críticas para uma atuação intersectorial efetiva. Entre as enfatizadas no estudo ressaltam-se o fator político, o orçamentário, o de recursos humanos e o de disseminação de informação, todos freqüentes no cotidiano da concretização de uma política pública, mas que, no entanto, são ainda mais relevados numa articulação intergovernamental uma vez que se apresentam como fatores limitantes a este processo.

A análise desse sentido permite a visualização concreta desses fatores destacando o fator político que passou a ser considerado como uma potencialidade para os gestores do NIR, obedecendo aos princípios de descentralização e territorialidade. O NIR, ao reunir diferentes atores com seus diversos saberes, deve se preocupar em construir em sua prática instrumentos para que haja de fato a gestão intersectorial. Dentre os instrumentos de gestão mais frequentemente mencionados e apontados como fundamentais para a melhoria da administração pública está a construção e sistematização de indicadores que permitam um monitoramento e uma permanente avaliação dos resultados e do desempenho da execução de programas e projetos.

As políticas de estruturação ainda estão lentas, não necessariamente por falta de recursos humanos e financeiros, mas por falta de capacitação técnica e conhecimento socializado.

O alinhamento dos recursos humanos, ou seja, a promoção de participação de todos os atores mais significativos envolvidos e o entendimento da equipe

sobre o trabalho intersetorial a ser desenvolvido é importante para a efetivação desse tipo de política.

Além disso, a questão orçamentária nos moldes atuais é um entrave para a colaboração dos municípios uma vez que os recursos chegam alocados e sofrem controle de forma fragmentada.

Na verdade, o controle social tem o objetivo de possibilitar o envolvimento da sociedade nos assuntos do governo, evitando o isolamento autoritário dos governos que não se incomodam em prestar conta a sociedade de suas ações, além de tornar o governo mais público e a sociedade civil mais atenta e cooperativa, democratizada a gestão das políticas públicas de assistência social, saúde e educação.

Porém, apesar do controle social ter o seu papel democrático e coletivo nem sempre é fácil de ser exercido, pois a participação dos cidadãos sobre qualquer atividade de interesse público é tímida e insuficiente para promover os efeitos tão desejados desse controle efetivo.

Desta forma, construir novas dinâmicas de gestão, nas quais o interesse público seja a motivação das ações governamentais, torna a prática do privilégio e do clientelismo como coisa do passado. Entretanto, construir um Estado de Direito, Governos Públicos e uma Sociedade Civil apta ao exercício da cidadania ativa tem sido um grande desafio para uma gestão também intersetorial.

A articulação intersetorial é uma tendência de atuação do Estado em questões complexas que perpassam fronteiras administrativas e setoriais. É uma forma de atuação que requer fortes mecanismos de coordenação, porém que não demanda da máquina pública somente uma mudança de estrutura, mas também uma modificação na cultura de pensar o cidadão e suas demandas, e de entender que a efetividade de certas políticas só se dá a partir da integração de atores e esforços concentrados, com responsabilidades assumidas e definidas claramente entre os entes federativos e demais atores institucionais envolvidos.

É possível perceber avanços na forma de gestão intersetorial do Município de Belo Horizonte, principalmente na direção de uma nova lógica de gestão pública além dos resultados positivos obtidos através das intervenções interssetoriais. São muitos os avanços da gestão intersetorial, porém também são grandes os desafios que são propostos para sua efetiva implementação.

Por isso mesmo vale a pena parar periodicamente para refletir sobre a experiência em curso, buscando identificar aonde pode ser aperfeiçoada. A gestão intersetorial já mostrou sua potencialidade para a melhor utilização de recursos públicos, sempre escassos à luz das demandas sociais colocadas para os governantes.

É consenso que a determinação da qualidade de vida engloba dimensões que se interligam e que têm relação com as condições materiais necessárias à sobrevivência e à satisfação das necessidades humanas básicas como renda, habitação, educação, saúde, trabalho etc. Entretanto, as condições materiais não são as únicas capazes de explicar tão complexo conceito.

O conceito de qualidade de vida, por ser muito abrangente, envolve muitos significados e integra muitas dimensões que refletem conhecimentos, experiências e valores de indivíduos e coletividades, sendo, portanto, uma construção social que se realiza em uma base territorial, capaz de ser lida, examinada e enfrentada na suas relações e complexidades.

## BIBLIOGRAFIA

ABRÚCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba/PR, v. 24, p. 41-67, 2005.

ABRÚCIO, Fernando Luiz, “Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas.” in **Revista Brasileira de Administração Pública**, Rio de Janeiro: FGV, Edição Especial Comemorativa, p. 67-86, 2007.

ARRETCHE, Marta Tereza S. Uma contribuição para fazermos avaliação menos ingênua in BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre e CARVALHO, Maria do Carmo Brant (orgs.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

ARRETCHE, Marta. **Estado Federativo e Políticas Sociais**: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan, 2000. v. 1.

BALDI, M.; VIEIRA, M. M. F. Calçado do vale: imersão social e redes interorganizacionais. **Revista de Administração de Empresas**, v. 46, n. 3, jul./set. 2006.

BRASIL, Decreto Federal n. 3.877 de 24 de junho de 2001, Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 de Junho de 2006.

BRASIL, Decreto Federal n. 5.209 de 17 de setembro de 2004, regulamenta a Lei 10836, de 09 de janeiro de 2004. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 de setembro de 2004.

BRASIL, Lei 10836, de 09 de janeiro de 2004. Cria o programa Bolsa Família e da outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 de janeiro de 2004.

BRASIL, Portaria MEC-MDS n. 3.789 de 17 de novembro de 2004. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 novembro 2004.

BRASIL, Portaria MS-MDS n. 2.509 de 18 de novembro de 2004. **Diário Oficial da União**, Brasília, 22 novembro 2004.

BRASIL, Secretaria Nacional de Assistência Social; Comissão Intergestores Tripartite. **Política Nacional de Assistência Social**, Brasília, 07 de dezembro de 2009.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 1988.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. **Um olhar sobre a pobreza e políticas em uma perspectiva sociológica**. Escola de Governo, Fundação João Pinheiro, BH, 2008.

CONH, A. Os governos municipais e as políticas sociais. In: SOARES, J. A.; CACCIA-BAVA, S. (org). **Os desafios da gestão municipal democrática**. São Paulo: Cortez, 1998. 143-192.

COSTA, Frederico Lustosa da (2008), "Brasil: 200 Anos de Estado, 200 Anos de Administração Pública, 200 Anos de Reformas", **Revista de Administração Pública**, 42 (5), pp. 829-874.

DRAIBE, Sonia Miriam. A política social do governo FHC e o sistema de proteção *Políticas e Gestão de Governo*. In: IPEA/IPLAN, **Prioridades para a década de 90**, vol. nº 3, RJ, 2000.

FIORI, José Luís. Federalismo diante do Desafio da Globalização. In: Afonso, Rui Britto Álvares & Silva, Pedro Luiz Barros (Orgs.), **A Federação em perspectiva: ensaios selecionados**, São Paulo, Fundap, 1995.

GUARÁ, et al **Gestão Municipal dos serviços de atenção à criança e ao adolescente**. São Paulo: IEE/PUC - SP; Brasília: SAS/MPAS,1998.

INOJOSA, Rosie Marie. *Sinergia em políticas e serviços públicos: Desenvolvimento social com intersetorialidade*. **Cadernos FUNDAP**, nº 22, 2001.

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

JUNQUEIRA, L.A.P. Descentralização e intersetorialidade: a construção de um modelo de gestão municipal. **Revista. Administração Pública**, v. 32(2), Rio de Janeiro, 1999.

JUNQUEIRA, L.A.P. **Mudança uma causa compartilhada: do ERSA ao SUS**. São Paulo: Faculdade de Saúde Pública da USP, 1996, cap. 2: A Descentralização e a Reforma do Estado. (Tese de Doutorado).

LOPES, Fernando Dias; BALDI, Mariana. Redes como perspectiva de análise e como estrutura de governança: uma análise das diferentes contribuições, **Revista de Administração Pública**, nº 43 v. 5. set/out 2009.

LUSTOSA, Paulo Henrique. A importância dos indicadores para avaliação – para abrir uma discussão social. **Revista Tempo Social**, São Paulo, v. 15, n. 2, 2003.

MAGALHÃES, E. P de; CORRÊA, I. M. Descentralização e Intersectorialidade: desafios para a gestão do BH-Cidadania. **Revista Pensar BH – PBH/Política Social**, n.10. Junho 2004.

MENICUCCI, Telma M.. Intersectorialidade, o desafio atual para as Políticas Sociais. **Revista Pensar BH – Política Social**. PBH-SCOMPS, Belo Horizonte n. 3 maio-junho de 2002.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME; Secretaria Nacional de Assistência Nacional. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília: MDS/SAS, novembro de 2004.

PALERMO, Vicente. *Como se governa o Brasil? O Debate sobre Instituições políticas e gestão de governo*. In: **Revista Dados**, v. 43 nº3, 2000.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser & GRAU, Nuria Cunill (org.). **O público não-estatal na Reforma do Estado**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999. 498p

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser, WILHEIM, Jorge e SOLA, Lourdes. **Sociedade e Estado em Transformação**. São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP, 1999. 453p.

PINHO, J.A .G.; SANTANA, M.W. O governo municipal no Brasil: construindo uma nova agenda política na década de 90. In: **Gestão do desenvolvimento e poderes locais: marcos teóricos e avaliação**. Salvador , BA: Casa da Qualidade , 2002.

RAMOS, C. A., 2000. *Programas Sociais, Trajetória Temporal do Acesso e Impacto Distributivo*. **Texto para Discussão** 771. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

SILVA, Ana Amélia da. Do privado para o público: ONGs e os desafios da consolidação democrática. in JUNQUEIRA, Luciano A. Prates (coord.). Brasil e a nova ordem internacional. **Anais do IX Congresso Internacional dos Sociólogos**. São Paulo: Sinsesp, 1992.

WESTPHAL, M. F.; MENDES, R. Cidade saudável: uma experiência de interdisciplinaridade e intersetorialidade. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 6, p. 47 – 61, 2000.

Página na Internet:

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043315.pdf>