

Estratégias intersetoriais de gestão municipal de serviços de proteção social: a experiência de Belo Horizonte

Laura da Veiga

Centro de Estudos de Políticas Públicas da Fundação João Pinheiro

Carla Bronzo

Escola de Governo da Fundação João Pinheiro

As perspectivas da administração pública burocrática ou da nova gestão pública estão em xeque e novas estruturas de governança são necessárias para que os governos alcancem maior efetividade no enfrentamento de problemas complexos — como é o caso da pobreza, por exemplo —, que não aceitam soluções lineares ou unissetoriais. O artigo analisa a experiência do Programa BH Cidadania, desenvolvido pela Prefeitura de Belo Horizonte desde 2002, uma estratégia de articulação intersetorial de serviços e setores na ponta para ampliar as possibilidades de ações mais efetivas de inclusão social. O artigo explicita o desenho da intervenção e explora os desafios e avanços dessa estratégia de gestão que podem se configurar como um exemplo de boa governança no âmbito das políticas locais de proteção social.

PALAVRAS-CHAVE: pobreza; intersectorialidade; gestão local; proteção social.

Estrategias intersectoriales de gestión local de servicios de protección social: la experiencia de Belo Horizonte

Las perspectivas de la administración pública burocrática o la nueva gestión pública están en disputa y nuevas estructuras de gobierno son necesarias para que los gobiernos puedan ser eficaces para enfrentar problemas complejos (*wicked problems*), una vez que ellos no aceptan soluciones unisetoriales, como la pobreza, por ejemplo. El artículo examina la experiencia del Programa BH Ciudadanía desarrollado por la ciudad de Belo Horizonte desde el año 2002, una estrategia de articulación intersectorial de los servicios en la punta a fin de ampliar la efectividad de acciones de inclusión social. El artículo presenta el diseño de la intervención y explora los desafíos y logros de esta estrategia de manejo que se puede configurar como un ejemplo de buena gobernanza en las políticas locales de protección social.

PALABRAS CLAVE: pobreza; intersectorialidad; gestión local; protección social.

DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-76121453>

Artigo recebido em 29 jan. 2013 e aceito em 6 fev. 2014.

Intersectoral strategies for municipal management of social protection services: the experience of Belo Horizonte

The prospects of the bureaucratic public administration or those of the new public management are in check and new governance structures are needed so that governments achieve greater effectiveness when addressing wicked problems — such as poverty, for instance —, which do not accept linear or unisectoral solutions. The article analyzes the experience of the BH Citizenship Program, conducted by the city government of Belo Horizonte since 2002, a strategy for intersectoral articulation between services and sectors at the tip to expand the possibilities of more effective actions for social inclusion. The article evidences the design of intervention and explores the challenges and advances of this management strategy that can be configured as an example of good governance in the domain of local policies for social protection.

KEYWORDS: poverty; intersectorality; local management; social protection.

1. Introdução

Este artigo analisa o Programa BH Cidadania, uma estratégia (mais que um programa) que procura articular ações de inclusão social para famílias muito pobres e vulneráveis, residentes em áreas selecionadas de vilas e favelas, no município de Belo Horizonte. No trabalho são abordadas, a partir do exame de um caso, algumas das dificuldades enfrentadas pelas administrações municipais de grandes metrópoles para incorporar as diretrizes da intersectorialidade e um enfoque estratégico de enfrentamento da pobreza crônica e de quadros persistentes de exclusão social em territórios deteriorados.

A partir do histórico das mudanças e da ampliação do Programa, têm-se os elementos para problematizar se e em que medida a estratégia proposta tem-se efetivado, destacando os componentes políticos/organizacionais, a adesão dos diferentes setores da área social à estratégia e sua contribuição aos esforços da administração do município para ampliar os níveis de proteção e promoção social.

O artigo apresenta parte dos resultados da pesquisa conduzida por uma equipe da Fundação João Pinheiro entre 2011 e 2013.¹ Em Belo Horizonte a coleta de dados foi feita junto à administração central do município, à da regional norte (a que apresentava os piores indicadores de educação, saúde, pobreza, saneamento básico e outros serviços) e de dois territórios especialmente selecionados nesta regional (Jardim Felicidade e Vila Biquinhas) que concentram um contingente expressivo de famílias muito pobres e enfrentando situações severas de vulnerabilidade. A pesquisa, além de análise documental, utilizou a metodologia qualitativa baseada na triangulação de informações obtidas junto a informantes-chave (nos três níveis) nas áreas de políticas sociais, educação, saúde, assistência social e transferência de renda.

¹ Pesquisa intitulada “Proteção Social não contributiva: articulação e gestão de agentes e redes de serviço”, financiada pela Fapemig, executada entre 2011 e 2013 por uma equipe da Fundação João Pinheiro, sob a coordenação de Laura da Veiga. Dois outros municípios, além de Belo Horizonte, espacialmente conurbados com o vetor norte da capital, também foram pesquisados: Santa Luzia e Ribeirão das Neves.

Os informantes-chave foram selecionados em função de suas posições como coordenadores ou gerentes de serviços na administração municipal no nível central (16 entrevistados), regional (13 entrevistados) ou local (14 profissionais — diretores de escolas, gerentes de centros de saúde e coordenadores de Núcleos do BH Cidadania, além de dois moradores participantes da Rede de Desenvolvimento do Jardim Felicidade). Para cada órgão ou coordenação foi elaborado um questionário com perguntas abertas sobre os serviços, para ser respondido pelo responsável. Após a análise do questionário, foram realizadas as entrevistas.

A triangulação baseou-se na contraposição das informações/avaliações de um respondente com as de outros com interfaces na execução dos programas ou projetos. O Programa BH Cidadania está vinculado à Secretaria Municipal de Políticas Sociais (SMPS) e as principais interfaces são com os Programas de Transferência de Renda, de Esportes e de Segurança Alimentar (SMPS); com os Serviços de Proteção Básica da Assistência Social (Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social — Smaas); com o Programa Família Escola, Projeto Escola Integrada, Ensino fundamental e educação infantil (desenvolvidos pela Secretaria Municipal de Educação — Smed) e com a Estratégia de Saúde em Família (Secretaria Municipal de Saúde). As coordenações e gerências de todos os programas tanto as do nível central quanto do regional ou local foram entrevistadas, quando se exploraram as conexões entre os programas e os desafios para empreender ações conjuntas.

Além das entrevistas, foram organizados três grupos focais com moradores dos dois territórios pesquisados e um grupo focal com profissionais da assistência social, educação, saúde, bolsa família que atuam diretamente na prestação de serviços na regional norte. Ademais, a equipe de pesquisa participou como convidada na observação de reuniões regulares do Núcleo Intersetorial Regional (NIR) da regional norte e das comissões locais dos núcleos do BH Cidadania da Vila Biquinhas e do Jardim Felicidade.

Este artigo tem cinco seções, além desta introdução. A primeira aborda conceitualmente os principais temas que orientam a análise do caso empírico: o caráter multideterminado da pobreza e da vulnerabilidade e a perspectiva da integralidade. Na segunda se recupera o contexto político-administrativo do município de Belo Horizonte assim como a trajetória do BH Cidadania, seus objetivos e suas estruturas de gestão. Na terceira são analisadas as interfaces entre a área da assistência social e o BH Cidadania. Na quarta são retomados alguns componentes que caracterizariam as articulações intersetoriais para cotejar projetos específicos propostos pela coordenação central do programa e os principais desafios enfrentados. E, finalmente, a quinta seção é dedicada aos comentários conclusivos.

2. Pobreza, vulnerabilidade e intersectorialidade: os termos da equação

Uma compreensão adequada da pobreza e das vulnerabilidades remete ao exame de situações em que há incidência de riscos de natureza variada (naturais, econômicos, sociais, culturais, políticos e ambientais) não controláveis por aqueles que são por eles afetados (Alwang, Sie-

gel e Jorgensen, 2001; Holzmann e Jørgensen, 2002; Bronzo, 2005; Di Giovanni e Valentini, 2013). Os vetores de destituição ou de riscos ultrapassariam os que geralmente são considerados nos estudos econômicos sobre pobreza (renda e consumo).

No exame da incidência de vulnerabilidades em áreas intraurbanas (como é o caso em tela), em geral se combinam as características relacionadas à situação de vida dos indivíduos e das famílias que nele residem (insuficiência de renda, baixa escolaridade dos adultos, infrequência escolar, deficiências físicas ou cognitivas, desemprego ou inserção precária no mundo do trabalho, por exemplo) com as características do próprio território (falta de saneamento básico e moradias precárias, segurança pública comprometida pela violência, criminalidade ou tráfico de drogas, oferta insuficiente de serviços públicos, dentre outras). Em territórios definidos como vulneráveis² há uma sobreposição perversa da falta de recursos ou baixa capacidade dos moradores com os riscos decorrentes da prestação inadequada de serviços públicos³ (Richardson e Mumford, 2002; Lupton e Power, 2002; Bronzo, 2005).

Neste artigo adota-se a perspectiva que incorpora o entendimento de que à pobreza crônica estão associadas outras manifestações persistentes de vulnerabilidade, ou seja, mecanismos de produção e reprodução de quadros multidimensionais de exclusão.⁴

Para melhor esclarecimento, são feitas algumas considerações e exploradas rapidamente possíveis consequências para políticas e programas sociais locais que tenham por objetivo enfrentar os efeitos de múltiplas privações.

Um primeiro ponto tem a ver com a persistência ou não de situações de vulnerabilidade e de pobreza e suas implicações em termos de políticas públicas. Vulnerabilidades transitórias decorreriam de eventos conjunturais que, uma vez superados, possibilitam recompor os recursos e as capacidades daqueles que foram afetados por eles. Já as situações crônicas referem-se a processos persistentes de destituição que se reproduzem entre gerações e configuram quadros complexos e duradouros de iniquidades sociais. Essas situações para serem enfrentadas, como argumentam Raczynski (1999) e Fanfani (1991), requerem um *mix* de políticas robustas — econômicas e sociais — que atuem, por exemplo, sobre os mecanismos de distribuição da riqueza e outros bens materiais e simbólicos entre os estratos sociais. Contudo, conforme se argumenta em parte da literatura, políticas redistributivas de cortes mais estruturais e universais, que em geral não estão sob a governabilidade de níveis locais de governo, teriam

² O mapeamento espacial da distribuição de pessoas segundo indicadores de vulnerabilidade social das pessoas e famílias e da cobertura de equipamentos e serviços básicos tem sido um dos procedimentos utilizados pela administração de Belo Horizonte para orientar suas intervenções. As rotas de expansão dos denominados Espaços ou Núcleos BH Cidadania (centros de atendimento em que se organiza parte da prestação de serviços aos moradores) se orientam por esses mapas.

³ A concepção de infraestrutura social, utilizada por Richardson e Mumford (2002), sintetiza esse quadro de superposição de rompimento dos laços sociais primários nas famílias e nas comunidades e a baixa capacidade de atendimento dos serviços disponíveis nos territórios.

⁴ O conceito de exclusão, como destacam Costa e Ladeira (2013), tem sido utilizado na literatura de forma pouco parcimoniosa e com alta imprecisão. Mas determinadas definições operacionais, utilizadas para situar quadros precários de condições de vida, são úteis para qualificar programas sociais locais.

de ser complementadas por intervenções especialmente direcionadas aos grupos aos quais foi negado anteriormente o acesso aos recursos requeridos para reduzir suas vulnerabilidades.⁵ Um dos objetivos do BH Cidadania é o de articular este segundo tipo de intervenções da administração municipal nos territórios mais vulneráveis do município para ampliar a inclusão das pessoas e famílias que neles residem.

O segundo ponto tem a ver com a multidimensionalidade e a superposição de vários tipos de destituições. O que se diagnostica, de fato, é um conjunto de causas imbricadas e interdependentes e não necessariamente a causa dominante. Nas situações de pobreza crônica, em geral associada a vários vetores de destituição, o caráter multifacetado se manifesta em vários tipos de trajetórias e que, por isso mesmo, podem requerer ações públicas diferenciadas quanto a conteúdos, abrangência e objetivos. A precariedade teórica e o baixo acúmulo de conhecimento sobre programas e experiências no campo social impossibilitariam estabelecer com maior clareza a linha crítica de causalidades que responderia pela situação-problema a ser enfrentada (Veiga, Costa e Carneiro, 2006). Outra dificuldade de programas sociais está relacionada à utilização de metodologias de intervenção com alto grau de incerteza nem sempre padronizáveis em protocolos de prestação de serviços (Sulbrandt, 1994; Martinez Nogueira, 1998). A falta de consenso entre os profissionais sobre as metodologias de intervenção junto a famílias vulneráveis é evidente quando se examina a especificação de serviços sugerida, por exemplo, em políticas nacionais na área social ou as demarcações feitas por operadores locais das diretrizes nacionais (Sposati, 2012; Veiga et al., 2013). As mesmas dificuldades foram identificadas na pesquisa, como se destacará adiante.

O terceiro ponto refere-se à capacidade da administração pública para lidar com a multidimensionalidade, tanto no desenho quanto na execução de programas sociais. Pobreza crônica ou exclusão social são fenômenos multidimensionais, heterogêneos, espacialmente diferenciados, determinados por fatores estruturais e conjunturais, que se traduzem tanto nas dimensões materiais quanto nas relacionais, atitudinais e comportamentais, reconhecidas como centrais para sua prevenção, mitigação e superação.

O desafio é como fazer com que a multidimensionalidade seja absorvida pela administração pública verticalizada e compartimentada. Na literatura recente sobre proteção social há a explícita referência à necessidade de adotar como referência um olhar embasado pela *perspectiva da integralidade* para situar estratégias e os programas de proteção social baseados na filosofia de reconhecimento de direitos (Klisberg, 1994; Gomà, 2004; Brugué, 2010; Cepal, 2009). Nos âmbitos do planejamento, da gestão e da execução, a integralidade se traduziria em arranjos intersetoriais, pois requereria o envolvimento de vários setores da administração pública, além de outros atores sociais, nem sempre pautados por agendas e interesses convergentes.

Uma das controvérsias na literatura sobre essa temática tem a ver com a especificação do que seria próprio de um arranjo intersetorial. Repetto (2005), Molina e Licha (2006), Faria

⁵ Ações com tais características têm recebido diferentes denominações, dependendo da matriz teórica e da orientação que as informam — ações afirmativas, compensatórias, focalizadas, dentre outras (Simionatto e Nogueira, 2013:375).

(2011), dentre outros, argumentam que a articulação intersetorial pode ser entendida como uma das dimensões da coordenação. Para outros analistas, no entanto, as articulações entre os diversos setores governamentais seriam pontos de partida, necessários mas insuficientes, para caracterizar uma intervenção como intersetorial. Esta implicaria, necessariamente, alterações nas estruturas ou dinâmicas existentes nos diversos setores, a introdução de novos pontos de vista, novas linhas de trabalho e de objetivos em relação aos já existentes (Serra, 2004; Bronzo, 2005; Brugué, 2010).

Como subtema tem-se ainda considerações sobre a viabilidade política ou da ambiência necessária para a emergência e o exercício intersetorial na administração pública. O componente político expressa o papel da autoridade política com mandato e legitimidade para induzir a participação e o envolvimento efetivo dos setores relevantes (Cunill Grau, 2005).

O quarto conjunto de temas está associado aos aspectos organizacionais e à gestão. A intersetorialidade implicaria mudanças organizacionais e de gestão, modificações nas concepções dos profissionais, na cultura organizativa dos diferentes setores e na alocação de recursos financeiros, técnicos e humanos, dentre outros. Uma possibilidade para analisar casos empíricos seria identificar padrões de gestão compartilhada e classificá-los em função do grau de articulação e da intensidade das mudanças introduzidas nas práticas e nos arranjos organizacionais. Tem-se, como hipótese de trabalho, que a noção de intersetorialidade situa-se em um contínuo que abrangeria desde a articulação e coordenação de estruturas setoriais já existentes até uma gestão com forte articulação entre setores, configurando arranjos organizacionais que expressariam intersetorialidade de baixa ou de alta densidade. A versão “forte” ou de alta densidade (provavelmente a mais consistente com as características sugeridas por Brugué e Serra, por exemplo) envolveria alterações nas dinâmicas e nos processos institucionais e no desenho e conteúdos das políticas setoriais.

O posicionamento das iniciativas e arranjos nesse contínuo vai depender do grau de legitimidade e da centralidade do tema na agenda pública e no plano decisório; da magnitude dos arranjos e alterações institucionais necessárias para viabilizar a gestão horizontal das políticas; das alterações nas rotinas, práticas de trabalho e metodologias de entrega dos bens e serviços. (Bronzo, 2005:76)

Magalhães (2004) identifica três níveis possíveis de intersetorialidade, considerando a articulação entre os setores nos diversos momentos do ciclo das políticas. Nesse sentido, uma ação pode ser planejada conjuntamente e executada setorialmente; ser planejada e executada de forma intersetorial ou ser planejada e executada setorialmente de forma consistente.

Dentre as dimensões sugeridas por diferentes autores para qualificar a forma organizativa predominante, têm-se: o nível de compartilhamento do diagnóstico sobre a situação-problema (causas e possíveis alternativas de solução); o processo de definição de objetivos (quais são comuns e quais permanecem centrados nas agendas setoriais); a gestão dos recursos e das responsabilidades; a horizontalidade ou verticalidade das estruturas decisórias; os espaços de

interlocação e de agregação de novos atores; procedimentos para retificação de ações que se mostrem inadequadas durante a execução. A elaboração conjunta de diagnósticos sobre as situações-problema, a negociação de metas, a identificação dos recursos sob a governabilidade do conjunto de atores seriam meios que poderiam viabilizar a intersetorialidade. Orçamentos e sistemas de informação partilhados também favoreceriam dinâmicas intersetoriais (Cunill Grau, 2005; Brugué, 2010; Bronzo e Veiga, 2007).

Em situações concretas, o provável é que se observe um *mix* dessas situações, refletindo padrões de gestão da intersetorialidade, com distintos graus de articulação e de intensidade das mudanças introduzidas nas práticas e nos arranjos organizacionais. Além disso, é importante considerar tanto processos cuja dinâmica está além das administrações locais, quanto especificidades de cada política no nível municipal, pois são condições que demarcam trajetórias, capacidades, recursos e desafios de cada política setorial para se engajar em uma prestação mais integral de serviços de proteção social. No Brasil, os avanços nas políticas setoriais no âmbito nacional vão se refletir no âmbito local, condicionando, inclusive, as possibilidades de atuação compartilhada de cada política setorial. As administrações municipais têm que gerenciar suas capacidades e seus recursos para atender as demandas e necessidades dos cidadãos que vivem em seus territórios e, ao mesmo tempo, se pautar pelas diretrizes nacionais de cada política para ter acesso aos recursos disponibilizados pela União para programas específicos (Veiga et al., 2013).

As entrevistas realizadas em Belo Horizonte evidenciaram que os principais atores governamentais tendem a concordar que os avanços e os desafios nas áreas da educação, saúde, da assistência social e de outros programas sociais foram condicionados pelas agendas e incentivos associados às políticas nacionais, combinados com as trajetórias locais de cada setor e de seus recursos organizacionais e políticos para lidar com as instabilidades associadas às alterações de prioridades decorrentes de mudanças no comando do Executivo municipal. Portanto, este é o contexto mais geral a ser considerado para qualificar o BH Cidadania, inclusive para procurar discernir o que pode ser tributado às diretrizes da administração municipal e aos esforços de cada setor em responder a seus desafios setoriais, para, finalmente, entender o que é agregado pela gestão intersetorial estimulada pela estratégia do BH Cidadania. Como o programa tem como objetivo articular serviços e programas de várias áreas (em especial, da educação, da saúde, da assistência social), o seu sucesso estaria desde o início condicionado a três fatores: (1) a capacidade de cada setor de consolidar suas iniciativas setoriais para superar os déficits e fazê-las convergir para o atendimento dos grupos excluídos, pois sem esta base não haveria o que articular, (2) disposição de cada setor em priorizar a estratégia do BH Cidadania na expansão e organização de seus serviços e (3) empenho e compromisso da administração municipal com a agenda da equidade e da justiça social. Nas duas próximas seções serão examinados aspectos relacionados ao contexto político-administrativo da administração municipal com suas repercussões nas políticas sociais (com especial destaque para a área da assistência social) e na trajetória do BH Cidadania.

3. O contexto político-administrativo e repercussões na proteção social em Belo Horizonte

Em Belo Horizonte a agenda da inclusão social e da democratização da gestão já estava colocada desde 1993. Na gênese da construção de políticas orientadas pelas diretrizes da justiça social, merecem destaque as três administrações do período entre 1993 e 2004, que puseram em prática programas para materializar as garantias constitucionais de acesso a direitos e a bens e serviços para setores historicamente excluídos. Contudo, duas reformas administrativas da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, implementadas em 2000-01 e 2004-05, determinaram o reposicionamento hierárquico das secretarias de educação, saúde e assistência, assim como de outras secretarias importantes, mas menos centrais na trajetória do BH Cidadania.

3.1 As reformas na administração municipal e o BH Cidadania

Em 2000, a equipe da Secretaria Municipal de Planejamento liderou a discussão sobre a necessidade de reformular a estrutura político-administrativa com o objetivo de consolidar o processo de descentralização e fortalecer a integração entre os setores da Prefeitura de Belo Horizonte (PBH) (Mourão, 2011:26).

A reforma foi aprovada em 2000 e implementada a partir de 2001. Foram criadas no nível central duas instâncias: a Secretaria Municipal de Coordenação de Política Urbana e Ambiental (Scomurb) e a Secretaria Municipal de Coordenação de Política Social (Scomps). Todas as secretarias sociais temáticas então existentes — educação, saúde, assistência social, segurança alimentar, direitos de cidadania, esporte, cultura — passaram a ter o *status* de secretarias adjuntas no novo arranjo organizacional que previa planejamento coordenado para evitar superposições e reduzir a fragmentação.

O desenho do novo modelo organizacional baseava-se em quatro eixos: descentralização intramunicipal (ampliação das atribuições das nove regionais do município), participação (inserção da sociedade na administração da cidade e fortalecimento de novos fóruns), informação (tecnologias informacionais para permitir diagnósticos territorializados) e intersectorialidade (gestão sinérgica e equalizadora que superasse sobreposições e reduzisse a competição entre programas no nível local) (PBH apud Mourão, 2011:29).

O Programa BH Cidadania surge nesse contexto como “uma estratégia de gestão intersectorial para as áreas de maior vulnerabilidade social” (Mourão, 2011:30). O Programa visava “implementar um modelo de gestão baseado na descentralização, articulação e integração intersectorial, e inverter a lógica setorial fragmentada de operação dos diversos programas da área social da Prefeitura de Belo Horizonte” (PBH, 2003).⁶

⁶ O objetivo do BH Cidadania é promover a inclusão do conjunto de famílias residentes nos territórios, utilizando um modelo de gestão intersectorial. As diretrizes que pautaram a formulação do Programa foram o planejamento e a

A estratégia pretendia promover a articulação entre as várias políticas sociais, tendo como pilares a educação e a saúde. Com base no mapeamento que a Secretaria Municipal de Saúde começara em 1991, atualizado pelos dados do Censo Demográfico de 2000 e pelo Censo BH Social de 2000, foi elaborado o Mapa das Áreas Prioritárias para Inclusão Urbana e Social, instrumento que teria orientado as intervenções urbanas e sociais a partir de então. O Programa BH Cidadania, segundo a análise do coordenador do programa, “passa a ser a grande aposta da Scomps no planejamento intersetorial das políticas sociais, voltado para os territórios de maior vulnerabilidade no município” (Mourão 2011:30).

Ao final de 2004, o governo municipal elaborou outra proposta de reorganização administrativa, aprovada em janeiro de 2005, na qual a Secretaria Municipal de Políticas Sociais (SMPS) substituiu a Scomps, implantada em 2001.⁷ Na nova estrutura, a Secretaria Municipal de Educação (Smed) e a Secretaria Municipal da Saúde (SMS) readquirem seu *status* de secretarias autônomas e se voltam para suas agendas setoriais. A área da cultura foi reformulada e criada a Fundação Municipal da Cultura (FMC). As outras secretarias temáticas (subsecretarias na Scomps) — Assistência Social, Esportes, Direitos de Cidadania e Segurança Alimentar — permanecem como adjuntas sob a coordenação da SMPS. O BH Cidadania assim como a coordenação dos programas federais de transferência também foram vinculados à SMPS.

A negociação para articular ações e serviços das áreas da educação e da saúde com os que permaneceram sob a responsabilidade das subsecretarias e coordenações da SMPS passa a ser processada em uma instância colegiada — Câmara Intersetorial de Políticas Sociais (Cips) — coordenada pelo titular da SMPS. Mas, como indicam documentos consultados e entrevistas realizadas, nem sempre os compromissos assumidos nessa instância se traduziriam no aprimoramento da gestão compartilhada na ponta, como será discutido.

Na avaliação do coordenador do BH Cidadania, a nova institucionalidade de 2005 ampliou a visibilidade e a legitimidade do BH Cidadania para negociar a articulação de ações com outras áreas. O BH Cidadania teria ganhado fôlego a partir de 2005 em função: (a) da maior proximidade com a instância de intervenções urbanas (Urbel) para o planejamento de iniciativas conjuntas e captação de recursos; (b) da ampliação de recursos municipais para a área da assistência e do esporte; (c) de negociações com a educação e a saúde para priorizar a implantação de equipamentos e programas especiais nos territórios de maior vulnerabilidade (unidades municipais de educação infantil — Umeis e Programa Escola Integrada; Estratégia Saúde da Família) (Mourão, 2011:33 e entrevista).

Além das reformas no Executivo local, repercutem no município alterações nas diretrizes federais (Ipea, 2009; Veiga et al., 2013), em especial as relacionadas à educação infantil,

intervenção a partir do território, a participação da comunidade em toda etapa de desenho e gestão do programa, o foco na unidade familiar, a lógica da integração dos recursos governamentais e não governamentais, a perspectiva da autonomia das famílias (PBH, 2003:6-8).

⁷ Uma das justificativas apresentadas para a extinção da Scomps e da Scomburb foi a dificuldade de processamento dos recursos orçamentários de todas as áreas provocada pela centralização da gestão financeira introduzida pela reforma de 2001.

à implantação e expansão do Programa Bolsa Família, ao início da construção do Sistema Único de Assistência Social (Suas) e à expansão da Estratégia da Saúde em Família. As repercussões mais imediatas dos incentivos da União para induzir as mudanças previstas nos marcos regulatórios das políticas nacionais foram: início da construção das unidades de educação infantil — Umeis; redução da concessão de benefícios via o Programa Bolsa Escola municipal, com a entrada de novas famílias sendo atendida pelo programa federal (Programa Bolsa Família); transferência dos recursos municipais para outras ações complementares de apoio aos beneficiários da transferência de renda; ênfase da área educacional na melhoria dos indicadores de desempenho dos alunos. A pesquisa identificou avanços na organização dos serviços a partir dos depoimentos das gerências dos programas e da análise de dados secundários divulgados pelos ministérios correspondentes e pelo IBGE.⁸ Mas a trajetória da Assistência Social foi diferente e só em 2008 ocorre a expansão, por exemplo, do número de seus equipamentos básicos — os Centros de Referência da Assistência Social (Cras), incentivada pela transferência de recursos federais pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

A gestão local dos programas federais de transferência de renda — o Programa Bolsa Família (PBF) e Benefício de Prestação Continuada (BPC) — foi alocada em uma gerência especial da SMPS, reproduzindo o paralelismo existente no governo federal entre serviços socioassistenciais e gestão dos benefícios vinculados à transferência de renda (Ipea, 2009; Veiga et al., 2013). Mas tanto consolidar o Suas quanto fazer com que as famílias do PBF e do BPC pudessem ser contempladas por outras ações, além do recebimento do benefício monetário, demandavam ampla articulação intersetorial. Com isso têm-se dois movimentos com resultados muitas vezes contraditórios: por um lado, a quantidade de defensores de estratégias intersetoriais foi ampliada, e, por outro, aumentaram as demandas de diferentes programas sobre as equipes de ponta, em especial as dos Cras, sobrecarregando os profissionais e, ao mesmo tempo, sobrepondo agendas, serviços e instâncias de coordenação, na direção contrária à racionalização da gestão prevista na reforma. Os serviços de acompanhamento familiar e de monitoramento são exemplos claros dessas dificuldades. Este tema retornará na seção dedicada ao Projeto Família Cidadã.

3.2 O BH Cidadania no período recente

Em 2009, inicia-se mais uma gestão na Prefeitura de Belo Horizonte. Uma das características do período foi fomentar uma administração orientada pela “gestão por resultados”, que criou

⁸ Os avanços foram destacados nas entrevistas realizadas entre 2011 e 2012 com as gerências de educação, saúde, assistência social, transferência de renda, políticas sociais. Além disso, os registros do MDS, do Inep/Ministério da Educação e do Ministério da Saúde indicam a expansão da oferta de serviços e de cobertura. Os dados do Censo Demográfico de 2010, processados pelo Pnud/Ipea/FJP, publicados no *Atlas de desenvolvimento humano municipal* (2013), mostram as mudanças no perfil socioeconômico da população.

o Programa BH Metas e Resultados, composto por 40 projetos estratégicos sob a coordenação do Gabinete do Prefeito, que passaram a ter um acompanhamento mais próximo, com sistemas de informações gerenciais, com metas físicas e financeiras e com reuniões semanais de todos os atores envolvidos com o chefe e o núcleo central do executivo. O Programa BH Cidadania passou a ser um dos projetos estratégicos, assim como programas de inclusão da educação e da saúde. Para Mourão (2011), todos os projetos estruturadores teriam adotado a perspectiva “intersectorial” em sua execução, provavelmente informada pela busca da eficiência e da redução de superposições de serviços.

Na publicação com o balanço dos 10 anos, a coordenação do Programa BH Cidadania lista como seus objetivos fortalecer a rede local governamental e não governamental e promover a articulação intersectorial, para a oferta descentralizada e territorial, dos seguintes serviços:

- 1) Educação: ênfase na Educação Infantil (crianças de zero a cinco anos e oito meses), Educação de Jovens e Adultos (EJA) e Escola Integrada; 2) Saúde: investimento em ações de prevenção em saúde, buscando promover mudanças efetivas dos hábitos e condições de vida; 3) Assistência Social: enfoque na Proteção Social Básica (Centro de Referência da Assistência Social — Cras) na identificação de situação de risco e orientação familiar; oficinas de sociabilidade, socialização infanto-juvenil, grupos de convivência de idosos; 4) Esportes: execução dos Programas Esporte Esperança/Segundo Tempo e Vida Ativa (integração social e melhoria da qualidade de vida, por meio da convivência e da prática de atividades físicas e de lazer); 5) Segurança Alimentar e Nutricional: oficinas de educação para o consumo e plantio alternativo; 6) Direitos de Cidadania: atividades de formação em direitos humanos e cidadania; 7) Cultura: oficinas de cultura e Ponto de Leitura; 8) Transferência de Renda: Benefício de Prestação Continuada (BPC), Bolsa Escola Municipal e Bolsa Família; 9) Inclusão Produtiva: ações de qualificação profissional, encaminhamento ao mercado formal de trabalho e organização para a prestação de serviços autônomos; 10) Inclusão Digital: investimento em ações que promovam a inclusão social, por meio da inclusão digital; 11) Intervenções Urbanas: integração da área social com a área urbana (Programa de Aceleração do Crescimento/Programa Vila Viva e Praças dos Esportes e da Cultura, Orçamento Participativo, ações em áreas de risco). (Mourão et al., 2011:19-20)

O simples exame da lista de objetivos indica o caráter ambicioso da estratégia, que envolveria todas as áreas temáticas acolhidas na estrutura organizacional da SMPS, além de programas da educação, da saúde, de intervenção urbana, da cultura (fora do campo sob a governança da SMPS), a maioria condicionada por diretrizes e financiamentos setoriais definidos no âmbito federal por sete ministérios (MDS, Saúde, Educação, Esportes, Cultura, Cidades e Justiça).

Na pesquisa ficou evidente que os avanços registrados nas áreas da saúde e da educação podem ser tributados muito mais às agendas setoriais do que à atuação do BH Cidadania. A

influência das propostas do BH Cidadania pode ser notada na priorização da construção das Umeis e na ampliação das equipes da Saúde em Família nos territórios também priorizados pelo programa, algo esperado pelo fato de serem as áreas que concentravam famílias mais pobres e com altos índices de exclusão, conforme a identificação feita a partir dos mapeamentos de exclusões e carências de serviço, tanto da educação quanto da saúde.

De qualquer forma, as iniciativas de inclusão social e de atendimento às famílias mais pobres e vulneráveis convergiram e os vários fóruns e grupos de trabalho criados ao longo dos processos de ampliação dos serviços (sejam os vinculados ao BH Cidadania ou não) facilitaram a interlocução entre os setores, um dos prerrequisitos destacados na literatura sobre a integralidade da atenção e sobre a intersectorialidade.

Para viabilizar a interlocução entre os diversos setores, o BH Cidadania constituiu diferentes espaços de gestão. O desenho das estruturas de gestão do BH Cidadania indica uma pluralidade de instâncias de coordenação e interlocução entre os principais atores institucionais responsáveis pelas ações, sejam esses do nível central, regional ou local, conforme se observa na figura 1.

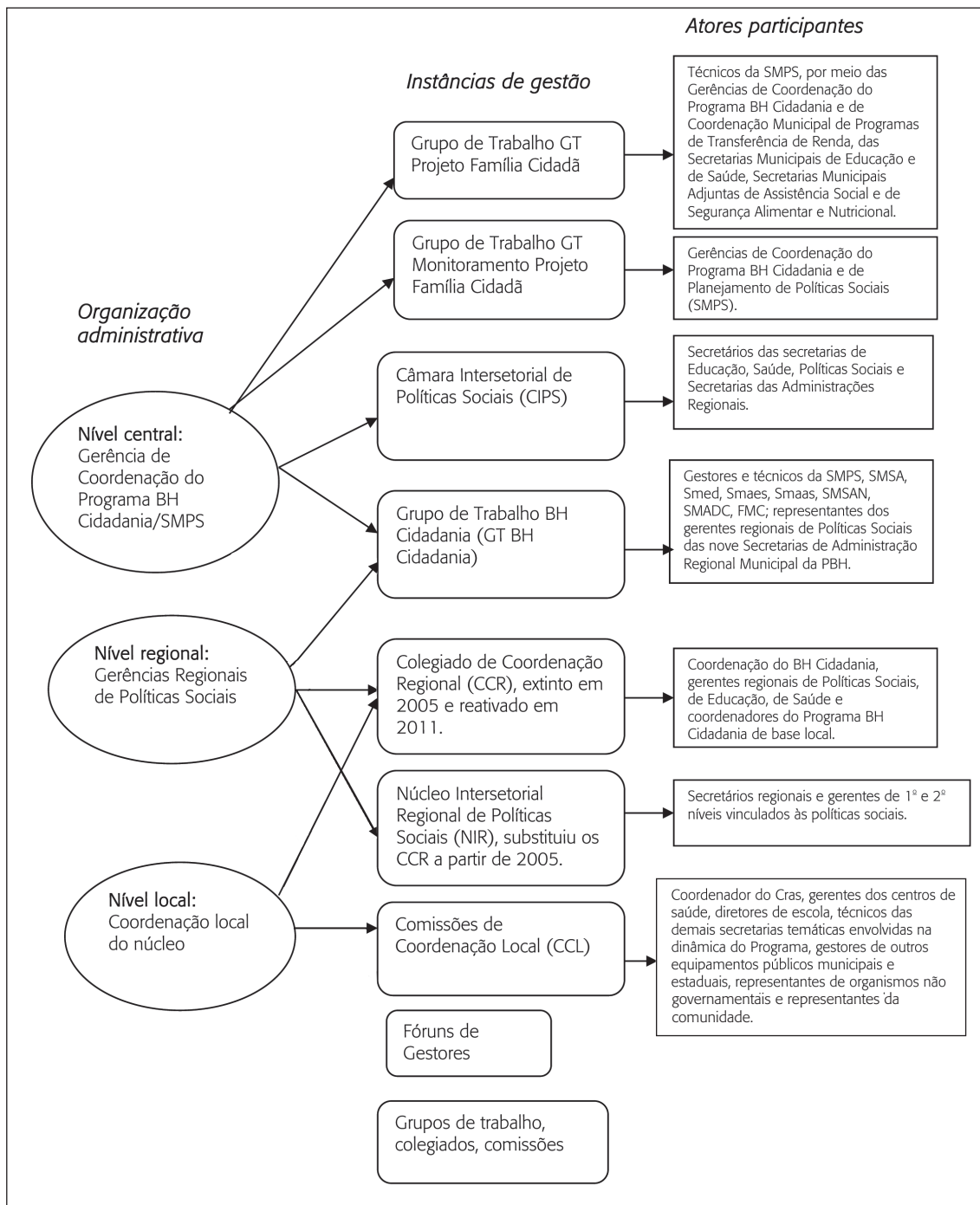
O Programa é coordenado pela SMPS, a responsável, após a reforma de 2004-05, pelas funções de planejamento e execução de políticas sociais no município (excetuando educação, saúde e cultura), e pelas estratégias de articulação das ações das secretarias temáticas no nível central e de seus desdobramentos nas regionais e no âmbito local. Nos três níveis foram previstas instâncias colegiadas concebidas como espaços de negociação, deliberação e planejamento das ações em cada nível.

Além das instâncias gestoras e colegiadas, o BH Cidadania, assim como outros programas da administração municipal, recorre a grupos técnicos de assessoria e monitoramento (GTs). Além do GT BH Cidadania, que ocupa lugar central nas instâncias de decisão do programa, existem outros (Projeto Família Cidadã, Programa Família Escola, Monitoramento do Projeto Família Cidadã, dentre outros). Essa multiplicidade de GTs, segundo depoimento do coordenador do BH Cidadania, é explicada por dois tipos de necessidades: (a) exame de questões específicas relacionadas a uma determinada ação; (b) acompanhamento de questões estratégicas que não encontram acolhida no organograma oficial, o que ocorre inclusive ao GT BH Cidadania.

Na seção 5 serão discutidas questões que sinalizam que as estruturas de gestão, negociação e planejamento de ações intersectoriais têm se mostrado pouco efetivas para processar temas mais complexos (metodologias de acompanhamento de famílias com indícios de situações de violação de direitos) ou para superar ambiguidades na demarcação de responsabilidades para lidar com dificuldades operacionais que afetam mais de um setor (por exemplo, visitas domiciliares para fiscalizar o cumprimento de condicionalidades do Programa Bolsa Família).

Antes, no entanto, será apresentada uma síntese de trajetória da proteção social básica da assistência social na PBH, muito associada à implantação do BH Cidadania.

Figura 1
Organização da Gestão do BH Cidadania



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da pesquisa.

4. O BH Cidadania e a Proteção Social Básica da Assistência Social: interfaces e tensões

Belo Horizonte iniciou, com a reforma de 2000, a construção de uma política sistêmica de assistência social antes do começo das iniciativas federais de construção do Suas, em 2004. No campo específico das políticas de assistência social, o modelo de gestão, delineado em 2000, era a expressão do esforço da assistência para se organizar, como política pública, se espelhando no modelo da saúde. Os princípios que orientaram as mudanças no campo da assistência (Braga et al., 2001) foram descentralização dos serviços de assistência, família como unidade de intervenção básica e adoção da lógica territorial. A política municipal de assistência social especificava as funções (promoção, prevenção, proteção e inserção) e a base territorial de atuação (local, regional ou central). Com a implantação do Suas, incentivada pelo governo federal, tem-se uma nova concepção de proteção, baseada em níveis de complexidade, prevendo equipamentos próprios, serviços e composição das equipes de profissionais, para cada tipo de equipamento. A engenharia organizacional adota a distinção entre dois níveis de atenção, a Proteção Social Básica (baixa complexidade, base local, desenvolvida pelos centros de referência — Cras) e a Proteção Social Especial (média e alta complexidade, base regional).⁹

Os serviços de proteção social básica têm como objetivo prevenir situações de risco social por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destinam-se à população que vive em territórios onde se encontram em situações de risco social decorrente da pobreza, privação e/ou fragilização de vínculos afetivos — relacionais e de pertencimento social. Três serviços devem ser necessariamente desenvolvidos nos Cras: Serviço de Proteção e Atenção Integral à Família (Paif), o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos e o Serviço de Proteção Social no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Pessoas Idosas (conforme consta na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais pactuados na Comissão Intergestora Tripartite, 2009). Os serviços de proteção social básica são executados de forma direta nos Cras e em outras unidades básicas e públicas de assistência social, bem como de forma indireta nas entidades conveniadas e organizações não governamentais.

As equipes de referência dos Cras, além da prestação de serviços de proteção social básica, seriam responsáveis pela organização e coordenação da rede prestadora de serviços socioassistenciais locais. Os Cras devem ainda exercer a *vigilância social* nos territórios, o que significa monitorar indicadores de vulnerabilidade social para planejar ações de proteção social. A Política Nacional de Assistência Social (Pnas) prevê três níveis de articulação para

⁹ Nesta seção somente será abordada a proteção básica, uma vez que é a ela que o BH Cidadania está associado. A proteção social especial destina-se às famílias e aos indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus-tratos físicos ou psíquicos. Belo Horizonte, em 2011, contava com 12 Cras, equipamentos da assistência de base regional para prestação de serviços de média complexidade.

um Cras: (a) entre as entidades da rede socioassistencial de proteção básica, sob a responsabilidade do Cras e do órgão gestor municipal de assistência social, para mapear as famílias e suas vulnerabilidades e organizar os serviços; (b) com os demais serviços da assistência social, que inclui a proteção social especial, para promover a inserção; (c) articulação com outras políticas públicas e sociais, cabendo ao Cras a responsabilidade de encaminhar e desenvolver ações intersetoriais.

Para a Pnas, os Cras atuam tanto no atendimento direto, quanto no assessoramento e na defesa de direitos através de sua integração com a rede socioassistencial, responsável por mobilizar todos os recursos existentes no território para responder às demandas com qualidade e flexibilidade, ou seja, adaptada às condições e necessidades locais.

O resumo das atribuições previstas nas diretrizes nacionais para os Cras sinaliza, por um lado, objetivos ambiciosos para o que seria a porta de entrada do Suas, principalmente quando se considera o de articular os serviços de outras políticas, como os da educação e da saúde, mais consolidadas e institucionalizadas. Por outro lado, mesmo o objetivo de articular a própria rede da assistência é bastante problemático, pois as redes públicas existentes nos municípios brasileiros são insuficientes, sem equipes estáveis de profissionais, dependentes dos serviços prestados por entidades assistenciais (Fundação João Pinheiro, 2013).

E em Belo Horizonte, um dos municípios pioneiros na tentativa de construção de uma política pública de assistência social, a implantação da proteção básica ainda está em curso. Em 2011, o município contava com 33 Cras, distribuídos nos Núcleos BH Cidadania. Ainda pelo Censo Suas de 2011 (Fundação João Pinheiro, 2013), o Paif tinha como meta atender 33 mil famílias e para o Serviço de Convivência do Idoso e/ou Criança até seis anos a meta era de 40.348 pessoas.¹⁰ O Serviço de Acompanhamento Domiciliar de Idosos e Deficientes ainda não havia sido implantado até 2012. Até 2008 havia nove Cras, em 2010 passam a 23 e em 2011 atingem a marca de 33 Cras.¹¹ Essa expansão foi viabilizada pelo cofinanciamento do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e pela definição, pela administração municipal, do Cras/proteção básica como um dos serviços do BH Cidadania.

O BH Cidadania, ao buscar a articulação das ações das diversas políticas nos territórios, adequando-as às necessidades identificadas, teria convergência com os objetivos do Cras, do qual se espera que exerça o papel de articulador da rede de serviços nos territórios. A percepção dessa convergência é o que justificaria, talvez, a medida tomada no município (Lei Municipal nº 9.235/2006), de atribuir a uma só pessoa, a designada para o cargo de coordenador do Equipamento Municipal de Apoio à Família e à Cidadania (Espaço BH Cidadania), a função de coordenação do Cras e de coordenação local do BH Cidadania. Dada a configuração local da provisão de serviços sociais em Belo Horizonte, os Cras encontram-se atualmente mais

¹⁰ Trata-se de metas-base de cálculo das transferências fundo a fundo realizadas pelo MDS. O exame dos formulários de cada Cras, feito pela equipe de pesquisa, mostrou que o número de atendimentos era muito mais baixo. Tabulações especiais cedidas pelo MDS à Fundação João Pinheiro.

¹¹ O diagnóstico da Política Municipal de Assistência Social de 2011 prevê 75 Cras até 2015.

fortemente ligados à estratégia de intervenção intersetorial do BH Cidadania, desenvolvida paralelamente ao processo de implantação do Suas no município, do que aos equipamentos da educação e os da saúde.

Provavelmente, como um efeito combinado da institucionalização recente da assistência social como política pública, do número restrito de núcleos de atenção às famílias (os que antecedem os Cras antes de 2006) e da posição hierarquicamente subordinada da Assistência Social à SMPS, a área é fortemente pressionada para aceitar novas atribuições que, muitas vezes, ultrapassam ou se chocam com as diretrizes nacionais. Portanto, uma das dificuldades da área é compatibilizar as diretrizes nacionais com as atribuições determinadas no âmbito da administração municipal. Nem sempre há coincidência, algo destacado nas seis entrevistas realizadas com as profissionais vinculadas à Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social (Smaas), quando mencionaram que as demarcações dos territórios para referenciar famílias não se limitam às do BH Cidadania, ou as diferenças nas metodologias de acompanhamento familiar da proteção básica da assistência e as adotadas pelo BH Cidadania para o Projeto Família Cidadã (este tema será retomado). Outra dificuldade é que a área da assistência, diferentemente da educação e da saúde, tem tido menos autonomia no arranjo organizacional municipal para direcionar seus recursos para atender as prioridades setoriais e fortalecer a sua própria rede de serviços.

A baixa autonomia dos Cras está relacionada às suas atribuições enquanto gerências locais do BH Cidadania. Mas os Cras, como parte do Suas, têm responsabilidades cruciais na construção de uma rede própria e na organização dos serviços socioassistenciais *no município e para famílias referenciadas que necessariamente não se restringem às que residem nos territórios do BH Cidadania*. Devem ainda fazer acompanhamento de beneficiários do PBF e BPC também não circunscritos aos territórios do BH Cidadania. Mas quando os Cras são entendidos, na lógica da administração municipal, como parte do BH Cidadania e com a responsabilidade de coordenar outras políticas setoriais, as coordenações locais são pressionadas por diferentes agendas e devem prestar contas de seus atos a duas estruturas de comando no âmbito municipal: à da Smaas (Gerências de Gestão do Suas e de Proteção Básica), por um lado, e à SMPS (Coordenação do BH Cidadania e à Gerência da Transferência de Renda), por outro. E no nível local devem aliar o atendimento rotineiro de um equipamento social, no caso, atender às famílias e às pessoas que necessitam dos serviços socioassistenciais, com a tarefa de articular ações de outros setores, também ocupados com suas atividades regulares.

As tensões para acomodar duas agendas manifestam-se em toda a estrutura setorial, repercutindo fortemente nos Cras (insuficientes e com equipes muito reduzidas). A convergência de diferentes papéis pode ter resultados positivos, desde que, é claro, as equipes locais disponham de recursos humanos, materiais e organizacionais, compatíveis com suas atribuições. No caso da assistência social, as equipes deveriam ter o número de profissionais necessários e com a qualificação esperada, para possibilitar, por exemplo, que os serviços da proteção básica e as atividades de vigilância social, previstos no Suas, fossem executados de forma adequada e que, ao mesmo tempo, dispusessem de tempo para articular outros serviços, comandados pelas áreas temáticas. Mas o que se observou com os dados disponíveis são equipes

pequenas e incompletas, compostas, muitas vezes, por profissionais com contratos precários, sobrecarregadas pela operacionalização de serviços de outras áreas da SMPS. E o pior, sem a retaguarda de uma rede de serviços capaz de responder aos problemas identificados no atendimento.

No exame do Projeto Família Cidadã Cidade Solidária ficam patentes divergências importantes entre a Assistência Social e a Coordenação Central do BH Cidadania.

O Projeto Família Cidadã Cidade Solidária, iniciativa recente do Programa BH Cidadania, pretende desenvolver intervenções de alta intensidade intersetorial, focalizadas em um conjunto selecionado de famílias em situação de maior vulnerabilidade social. O projeto-piloto foi executado em 2009 e, em 2010, foi implantado em 25 núcleos locais para atender 750 famílias e em 2011 teria se expandido para os 33 núcleos do BH Cidadania. O projeto prevê o atendimento de cerca de mil famílias (30 em cada um dos 33 Núcleos do BH Cidadania) com os piores indicadores de vulnerabilidade. A Gerência de Coordenação do BH Cidadania coordena o projeto e articula as ações no nível central, regional e local. Com ações nas áreas de transferência de renda, educação, saúde, geração de trabalho e renda, intervenção urbana e habitação, o Plano de Ação Familiar (elaborado em conjunto com cada família), com prazo de dois anos, deve ser acompanhado pelos Cras. Em 2011, o Projeto Família Cidadã se vincula ao Plano Brasil sem Miséria, alinhando-se com a estratégia nacional de enfrentamento da indigência.

Segundo a coordenação do BH Cidadania, o projeto teria sido elaborado conjuntamente com a participação das outras áreas. Contudo, essa percepção não é compartilhada, conforme ficou evidente nas entrevistas com a Smaas, a Coordenação de Transferência de Renda (SMPS) e com a Gerência do Programa Família Escola (Smed). Para as entrevistadas o projeto teria “atropelado” iniciativas em curso, destinadas exatamente a definir melhor o que caracterizaria o acompanhamento de famílias em cada situação e de definir os papéis e as responsabilidades de cada setor. As resistências por parte das coordenações dos Cras, do Programa Família Escola, de outros Smaas se fizeram sentir ao longo da implementação. O centro da crítica refere-se, segundo a coordenação do BH Cidadania, à percepção de que decisão teria sido *top down*. Mas as divergências são maiores do que a reconhecida pela coordenação do BH Cidadania. A assistência social discorda da metodologia de acompanhamento familiar e da adoção de procedimentos de focalização ainda mais restritivos dos que os que já orientavam as intervenções do BH Cidadania. A excessiva focalização contraria as diretrizes nacionais e locais que deveriam pautar as ações da assistência social na área. Também há sinais de baixa adesão e de total desconhecimento do projeto entre profissionais da educação e da saúde do nível regional ou que operam os serviços na ponta. A gerente do Programa Família Escola, por exemplo, apontou que, até o momento da entrevista (dezembro de 2011), o GT Família Cidadã ainda não alcançara estabelecer o papel de cada área temática na atuação junto às famílias selecionadas.

A tensão mais forte está colocada nos territórios e nos Cras, pois o acompanhamento familiar, previsto no Paif, orientado pelas diretrizes federais, e a metodologia adotada pelo Projeto Família Cidadã são bastante diferentes. As tentativas de implantação do projeto colo-

caram o tema da(s) metodologia(s) de acompanhamento familiar no centro das discussões. Na medida em que o debate avance e se traduza no planejamento compartilhado de procedimentos e responsabilidades, algo novo terá emergido nos termos de Brugué (2010), o que poderia aumentar a efetividade das ações que recorrem a procedimentos de aproximação com as famílias usuárias dos serviços (educação, saúde, assistência, transferência de renda, sistema de garantia de direitos).

O segundo resultado ainda incipiente do Projeto Família Cidadã, segundo percepção da coordenação do BH Cidadania, seria o fortalecimento da rede local e o desenvolvimento de cooperação entre as políticas de saúde, de educação e de assistência social nos territórios. Entretanto, essa percepção não é compartilhada por profissionais das outras áreas, como ficou evidente nas entrevistas com três gerentes (dois da educação e um da saúde) na regional norte. Portanto, o otimismo da coordenação do BH Cidadania ainda é prematuro.

5. Sobre deliberação e seus limites: até que ponto os objetivos são comuns?

Na seção 3 foi apresentado o esquema de gestão do BH Cidadania. Como mostrado, cada uma das instâncias é composta por secretários ou gerentes que respondem pelas áreas da SMPS, SMS, Smed, FMC, intervenções urbanas, transferência de renda, dentre outras. As reuniões são regulares. Contudo, as evidências coletadas ao longo da pesquisa sinalizam que essas instâncias têm tido mais espaços de apresentação de resultados alcançados em cada setor do que de elaboração conjunta das propostas ou da construção compartilhada de objetivos e alternativas de ação. Tais espaços, embora favoreçam a intersectorialidade, não se mostraram suficientes para garantir a efetividade da estratégia.

Como foi discutido na seção 2, as versões mais densas de articulação intersectorial implicariam ter objetivos comuns e metas compartilhadas de forma efetiva, assim como alterar as formas e processos de trabalho dos diferentes setores. Elas não se restringiriam, nos termos de Brugué, a colocar junto o que se faz separadamente, mas de fazer algo novo de forma compartilhada, para responder a um problema complexo, irreduzível a soluções setoriais.

No único projeto diretamente capitaneado pela Coordenação do BH Cidadania (Família Cidadã), as entrevistas indicaram conflitos e resistências, algo corriqueiro na administração pública. Para o caso em tela, as resistências e discordâncias variaram bastante — desde as associadas a questões prosaicas e miúdas do cotidiano até as relacionadas com problemas mais complexos, como a coexistência, na ponta, de pelo menos três programas que envolvem visitas às famílias e acompanhamento familiar.

A Estratégia da Saúde da Família utiliza visitas dos agentes comunitários de saúde para acompanhar pessoas referenciadas em cada centro de saúde e verificar o atendimento das condicionalidades de saúde do Programa Bolsa Família; o Programa Família Escola, que monitora situações de infrequência escolar de alunos da rede municipal, faz visitas domiciliares quando as famílias não comparecem às escolas; e os profissionais dos Cras acompanham famí-

lias referenciadas no Paif. Além dessas situações, as famílias em situação de risco podem receber visitas do Conselho Tutelar em casos de denúncias de abuso ou de violação de direitos.

As entrevistas com as gerências da proteção básica e as coordenações dos Cras, com profissionais da área de saúde, com as gerências do nível central e regional de programas da educação, direções de escolas, assim como gerências do Programa Bolsa Família trazem fortes evidências do não compartilhamento das abordagens e do papel de cada profissional nas visitas domiciliares, além de indicar baixa disposição em assumir as agendas de outros setores em suas visitas. Um dos problemas é que, em vários casos, as mesmas famílias recebem visitas de vários profissionais, às vezes com orientações contraditórias, o que sinaliza baixa articulação dos serviços na ponta.

Alguns coordenadores de centros de saúde discordam inclusive de que os agentes comunitários façam a verificação das condicionalidades de saúde prevista no Programa Bolsa Família; similarmente gerências da Smed destacam que profissionais da educação devem se envolver somente com problemas de natureza pedagógica. Na percepção de alguns entrevistados, visitas para verificar denúncias de abuso (como as realizadas pelo Conselho Tutelar) ou para fiscalizar acompanhamento de compromissos assumidos pelas famílias têm outro caráter e não se pautariam pelo apoio às necessidades das famílias. Portanto, há divergências de fundo sobre objetivos e metodologias de acompanhamento familiar, o que tem dificultado a construção do entendimento compartilhado. A superação dessas dificuldades implicará o exame cuidadoso do papel de cada área, a definição das abordagens a serem adotadas em cada caso, o esclarecimento das famílias sobre os objetivos do acompanhamento familiar, além, evidentemente, da organização e qualificação da rede de serviços. Parte do problema é reconhecida pela coordenação do BH Cidadania, conforme evidenciado na entrevista: “a realidade mostra que, ao mesmo tempo em que todos estão responsabilizados por esse acompanhamento, ninguém acompanha de fato; assim, talvez o primeiro ponto a ser repensado seja o que é de fato esse acompanhamento e cada setor ter bem claro qual é o seu papel nisso” (entrevista Coordenação do BH Cidadania, 2011). O Projeto Família Cidadã ajudou a explicitar o problema. Resta ainda fazer avançar as metodologias de acompanhamento de famílias pelas diversas políticas sociais e ampliar a capacidade da rede de serviços.

Embora o desenho do Programa contemple esferas e instâncias de articulação e deliberação entre os atores envolvidos, nos relatos coletados na pesquisa algumas dificuldades e divergências enfrentadas na implementação decorrem “principalmente da falta de entendimento do processo de entrada de uma nova política no território e da possibilidade de potencialização dos serviços, na perspectiva trabalhada pelo Programa BH Cidadania” (entrevista, Coordenação BH Cidadania, 2011).

Contudo, apesar da forte conexão entre Cras e BH Cidadania, a implantação de novas ações pode significar uma sobrecarga de trabalho, se não for acompanhada da ampliação de recursos humanos, técnicos e organizacionais. A situação dos Cras nos territórios, com a ampliação de suas responsabilidades e atribuições, sem o respaldo material e organizacional, pode comprometer o sucesso de uma boa iniciativa, quando não se atentar para os vários componentes em torno dos quais se concretizam as intervenções intersetoriais. Para ultrapassar a

concordância retórica sobre novas formas organizativas para enfrentar processos persistentes de exclusão, como se argumentou anteriormente, há que se trabalhar com diagnósticos cuidadosos que avaliem inclusive as implicações organizacionais e de capacidade dos vários setores envolvidos.

Em nenhum momento da pesquisa houve registros de que a diretriz da intersectorialidade não fosse aceita. Todos concordam. As divergências emergem nas situações em que aderir ao arranjo intersectorial implica rever as prioridades setoriais, ou quando implementar determinado programa significa submeter parte da agenda de um setor às necessidades identificadas por outro setor.

Tais questões emergiram (e elas não se limitam ao Programa BH Cidadania), por exemplo, em temas relacionados ao acomodamento de algumas demandas da educação pela saúde (alunos com problemas comportamentais que para a saúde é algo a ser resolvido nas e pelas escolas e não nos centros de saúde). A saúde obedece às diretrizes do Sistema Único da Saúde e tem acolhido algumas demandas da área de transferência de renda, além de outras relacionadas à identificação de situações de abandono ou de violação de direitos. Os registros dos agentes comunitários de saúde são encaminhados para a Gerência de Transferência de Renda ou para as reuniões do NIR (instância regional que tem se encarregado de definir o que deve ser feito pelos serviços setoriais). Mas a saúde não opera com as mesmas definições de vulnerabilidade da educação e da assistência, tais como as de priorizar a inclusão de pessoas deficientes.

A Smed, por sua vez, tem uma agenda robusta de programas para enfrentar parcialmente os efeitos das iniquidades sociais e raciais sobre seus alunos (Programa Família Escola, Programa de Intervenções Pedagógicas e Programa Escola Integrada, dentre eles) que implicam a colaboração de outros setores, mas pressupondo que acolham as diretrizes da educação. Na organização do Programa Escola Integrada, por exemplo, havia uma forte demanda para que a área da cultura assumisse as oficinas culturais. Como a Fundação Municipal de Cultura não aderiu ao programa sob o argumento de não ter recursos para atender à demanda da educação na escala necessária, a Smed organizou a rede de parceiros e contratou os serviços necessários (Veiga e Mendes, 2013).

O que se observou ao longo da pesquisa é que a educação e a saúde procuram circunscrever suas ações “articuláveis” a um calendário ou a espaços e momentos claros de deliberação (por exemplo, definir a distribuição de vagas e localização na Umeis ou ampliar as equipes da Estratégia Saúde da Família etc.), mas sempre mantendo suas prioridades e se orientando por seus diagnósticos setoriais. Além disso, como são políticas de caráter universal, mais capilarizadas e consolidadas, se pautam muito mais pelas diretrizes nacionais do que pelas prioridades do BH Cidadania. Em termos do contínuo proposto na seção 2, seriam arranjos que envolvem procedimentos de coordenação entre os setores, mas com baixa densidade em termos dos demais componentes que caracterizariam a intersectorialidade.

Já no caso da Assistência Social, o atendimento da agenda colocada pela administração municipal requer o engajamento em estratégias de articulação muito mais intensas do que as observadas na educação e na saúde, mas com um efeito perverso. Em lugar de fortalecer a

prestação dos serviços socioassistenciais próprios da área, os Cras (localizados nos Núcleos do BH Cidadania) têm sido sobrecarregados pela operacionalização das demandas geradas por outros setores ou programas, não acolhidas por outras políticas sociais, mas sem a base organizacional e os recursos necessários para responder por tais atribuições.

6. Comentários finais

Como argumentado na seção 2, o sucesso da estratégia do BH Cidadania quanto ao objetivo de promover a articulação das ações de diferentes setores depende de três fatores (existência de programas setoriais robustos, reconhecimento de cada área de que o enfrentamento de uma situação transcende suas capacidades e compromisso da administração com a equidade social). No caso examinado, verificou-se que a educação e a saúde têm iniciativas consistentes, apesar de registrarem déficits importantes na prestação de serviços. As duas áreas têm enfrentado os possíveis efeitos da iniquidade social sobre a escolarização ou sobre as condições de saúde mapeando os locais com maior carência de serviços em relação à incidência de vulnerabilidades na população e fortalecendo seus serviços. Na medida em que as rotas de expansão do BH Cidadania coincidem com os diagnósticos setoriais, a convergência de objetivos é reconhecida e com isso reforçam-se iniciativas na localização de novos equipamentos e na ampliação de equipes e serviços. Já a situação da assistência social é mais delicada.

A área da assistência social, mais recente em sua conformação sistêmica, ainda está em processo de definição de regulamentações sobre os serviços socioassistenciais e das relações entre os serviços de atenção básica e os de atenção especial. Além de trabalhar com “tecnologias brandas de intervenção” menos padronizáveis, tem menos controle sobre os recursos necessários para implantar, de forma consistente, sua rede de serviços e dotá-la dos profissionais necessários. Além disso, a própria natureza da política de assistência supõe um adequado funcionamento das outras políticas, pois proteção e promoção sociais não se alcançam sem que as pessoas tenham saúde e educação, moradia e trabalho, condições mínimas em termos de capacidades humanas, mas que transcendem seu campo de atuação. A área de assistência tem sido a mais demandada pelo BH Cidadania, com prejuízos para os serviços socioassistenciais *stricto sensu*.

O grau de dependência de um setor em relação aos demais varia, o que pode afetar sua porosidade às demandas de outras áreas. Nem todos os setores necessitam da adesão de outros da mesma forma ou com a mesma intensidade. Em geral, áreas mais consolidadas, com recursos e institucionalidade mais definida, com redes capilarizadas de equipamentos, como são os casos da saúde e da educação na PBH, podem selecionar as situações em que se envolverão em estratégias intersetoriais. Mesmo quando dependem de competências de outras áreas, utilizam seus recursos para acionar as competências ou saberes que extrapolam seu universo de conhecimento, ajustando-os às suas prioridades. Com isso, podem passar ao largo de processos de alta densidade intersetorial, complicados e incertos e com altos custos de transação.

Um segundo ponto é o relacionado ao entendimento de que as instâncias organizativas intersetoriais seriam sistemas de relacionamento e conhecimento (Serra, 2004) que ampliariam a capacidade de análise dos problemas e de formulação de estratégias, bem como a geração de informações compartilhadas para os atores envolvidos. As instâncias de gestão do BH Cidadania (seção 3) em princípio possibilitariam o aprofundamento de estratégias de planejamento coletivo e o estabelecimento de visões compartilhadas. Tais instâncias existem (figura 1), mas aparentemente não avançaram o suficiente para produzir os consensos necessários para lidar com situações complexas que de fato desafiam vários setores.

Os arranjos intersetoriais não substituem as especializações disciplinares e técnico-operativas de cada política, mas pretendem perpassar os setores, instaurando alterações na forma de produção dos serviços, na percepção dos problemas e sobre como enfrentá-los, mudanças no uso dos recursos e de implementação dos serviços. A pesquisa mostrou que os profissionais das áreas pesquisadas se sentem impotentes para lidar com situações mais complexas, como são as relacionadas à violação de direitos (por exemplo) cujo enfrentamento requer programas robustos de serviços qualificados e articulados. Contudo se avançou pouco no sentido de superar a atuação fragmentada e precariamente articulada. O tema da violação de direitos pela família ilustra questões centrais para redes de proteção baseadas em estratégias da integralidade da atenção.

Vulnerabilidade e exclusão podem produzir situações familiares em que a família se torna um dos agentes de exposição de seus membros a situações de risco e de violação de direitos. Um ou dois programas setoriais dificilmente podem reverter quadros de violação de direitos, abusos e maus tratos. Eles demandarão estratégias que de fato articulem os vários setores da administração pública e envolvam famílias e comunidade no enfrentamento dos múltiplos problemas que decorrem desses quadros.

Como discutido na seção 5, a administração municipal tem atividades de acompanhamento familiar na assistência social, nos programas de transferência de renda, na saúde e na educação. Ademais, há sistema de garantia de direitos e de prevenção que envolve as áreas de segurança pública, do Ministério Público, dos conselhos de defesa de direitos, dentre outros. Contudo, eles operam com baixos níveis de articulação e pouca efetividade, conforme ficou patente em entrevistas de profissionais de todas as áreas. Todos reconheceram a debilidade de suas intervenções e ressaltaram que a busca de soluções depende de estratégias consequentes de articulação de vários e da organização dos serviços de prevenção, de atenção e apoio às vítimas e de combate aos predadores. Não é algo simples, pois se trata de problemas complexos que envolvem inúmeras dimensões e atores. Escolas, centros de saúde, equipamentos culturais e de lazer, serviços socioassistenciais, rede de garantia de direitos teriam de se engajar em ações convergentes de apoio e acompanhamento das famílias para fazer com que elas reassumam seu papel de proteção e abandonem práticas danosas à garantia dos direitos de seus membros. A retaguarda de serviços teria de ser organizada para o encaminhamento e atenção às vítimas. As áreas da justiça, os sistemas de garantias de direitos, assim como a segurança pública, por sua vez, teriam de ampliar sua efetividade para afastar os responsáveis pelos abusos e pela criminalidade do território.

A estratégia do BH Cidadania tem vários méritos, dentre eles o de concentrar a atenção em territórios que reúnem famílias com quadros mais severos de destituição, mas sua operacionalização se mostra ainda insuficiente para viabilizar a atenção integral das famílias, voltada para reverter os efeitos de processos persistentes de exclusão.

Referências

ALWANG, Jeffrey; SIEGEL, Paul B.; JØRGESEN, Steen. Vulnerability: a view from different disciplines. Social Protection. *Discussion Paper Series* n. 0115, World Bank. Washington: jun. 2001.

BRAGA, Lea I. et al. IV Conferência Municipal de Assistência Social “Prá ninguém ficar de fora”. *Revista Pensar BH — Política Social*, Belo Horizonte, n. 1, p. 35-37, set. 2001.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Censo Suas 2009 Cras*. Brasília: MDS, 2011.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Loas. Lei Orgânica da Assistência Social*. Lei nº 12.435/2011. Brasília: MDS, 2012.

BRONZO, Carla. Programas de Proteção Social e superação da pobreza: concepções e estratégias de intervenção. Tese (doutorado) — Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005.

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

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

CASTRO, Jorge A. de; RIBEIRO, José A. C. As políticas sociais e a Constituição de 1988: conquistas e desafios. In: IPEA. *Políticas sociais: acompanhamento e análise*. Introdução. n. 17. Brasília: Ipea, 2009. p. 17-73.

CEPAL. *Panorama social da América Latina*. Chile: Cepal, 2009.

COSTA, Bruno L. D.; LADEIRA, Carla B. Exclusão social. In: Di GIOVANNI, Geraldo; NOGUEIRA, Marco A. (Org.). *Dicionário de políticas públicas*. São Paulo: Fundap, 2013. v. 1, p. 348-353.

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

DI GIOVANNI, Geraldo; VALENTINI, Luísa. Vulnerabilidade. In: Di GIOVANNI, Geraldo; NOGUEIRA, Marco A. (Org.). *Dicionário de políticas públicas*. São Paulo: Fundap, 2013. v. 2, p. 530-532.

FANFANI, Emilio T. Pobreza y política social: mas allá del neoasistencialismo. In: ISUANI, Ernesto; LO VUOLO, Ruben; FANFANI, Emilio T. (Org.). *El Estado benefactor: Un paradigma en crisis*. Buenos Aires: Ciepp, 1991. p. 90-116.

- FARIA, Carlos A. P. Os desafios da intersetorialidade na produção das políticas sociais. In: MOURÃO, Marcelo A.; PASSOS, Alexia D. B.; FARIA, Carlos. A. P. (Org.). *O Programa BH Cidadania: teoria e prática da intersetorialidade*. BH: PBH; SMPS, 2011. p. 45-53.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS)*. 2010. Edição 2013. Disponível em: <www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cpa/4-imrs-2013>. Acesso em: 22 dez. 2013.
- GOMÀ, Ricard. Processos de exclusão e políticas de inclusão social: algumas reflexões conceituais. In: CARNEIRO, Carla B.; COSTA, Bruno L. D. (Org.). *Gestão Social, o que há de novo?* Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro; PBH; BNDES, 2004. p. 13-24.
- HOLZMANN, Robert; JØRGENSEN, Steen. Manejo social del riesgo: un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá. BIRD. *Documento de Trabajo n. 0006*, Washington D.C., fev. 2000.
- HULME, David; MOORE, Karen; SHEPHERD, Andrew. Chronic poverty: meanings and analytical frameworks. *Working Paper*, 2. Londres: Chronic Poverty Research. Nov. 2001.
- IPEA. *Políticas sociais: acompanhamento e análise*. n. 17. Brasília: Ipea, 2009. v. 4.
- KLISBERG, Bernardo. *Pobreza: uma questão inadiável*. Brasília: Enap, 1994.
- LUPTON, Ruth; POWER, Anne. Social exclusion and neighbourhoods. In: HILLS, John et al. (Ed.). *Understanding social exclusion*. Oxford: Oxford University Press, 2002. p. 118-140.
- MAGALHÃES, Edgar P. Inclusão social e intersetorialidade: o longo caminho dos princípios às estratégias de ação. In: CARNEIRO, Carla B.; COSTA, Bruno L. D. (Org.). *Gestão social, o que há de novo?* Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro; PBH; BNDES, 2004. p. 35-44.
- MARTINEZ NOGUEIRA, Roberto. Los proyectos sociales: de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico. *Série Políticas Sociais*, 24. Santiago de Chile: Cepal, 1998.
- MENICUCCI, Telma. Intersetorialidade, o desafio atual para as políticas sociais. *Revista Pensar BH — Política Social*, n. 3, p. 10-13, maio/jul. 2002.
- MOLINA, Carlos G.; LICHA, Isabel. Coordinación de la política social: criterios para avanzar. *Serie de Documentos de Trabajo*. Washington: Indes/BID, 2006. Disponível em: <<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs>>. Acesso em: 12 nov. 2012.
- MOURÃO, Marcelo A.; PASSOS, Alexia D. B.; FARIA, Carlos A. P. (Org.). *O Programa BH Cidadania: teoria e prática da intersetorialidade*. BH: PBH; SMPS, 2011.
- ORTUNO, Alessandro; DI GIOVANNI, Geraldo. Política social. In: DI GIOVANNI, Geraldo; NOGUEIRA, Marco Aurélio (Org.). *Dicionário de políticas públicas*. São Paulo: Fundap, 2013. p. 271-274, PNUD/IPEA/FJP. *Atlas de desenvolvimento humano municipal*. Brasília: Pnud, 2013.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. SCOMPS. *Documentos do Programa BH Cidadania*. Belo Horizonte: PBH, 2003. Mimeografado.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. SCOMPS. *Estudo de identificação e avaliação dos projetos-piloto do BH Cidadania*. Belo Horizonte: PBH, 2004. Mimeografado.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. SMPS. *Atlas das políticas sociais*. Belo Horizonte: PBH, 2013.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. SMS. *Índice de vulnerabilidade da saúde*. Belo Horizonte: PBH, 2013.

RACZYNSKI, Dagmar. La crisis de los viejos modelos de protección social en América Latina: nuevas alternativas para enfrentar la pobreza. In: TOKMAN, Victor E.; O'DONELL, Guillermo (Org.). *Pobreza y desigualdad en América Latina: temas y nuevos desafíos*. Buenos Aires: Paidós, 1999. p. 171-202.

REPETTO, Fabián. La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina. In: REPETTO, Fabián (Ed.). *La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina*. Guatemala: Indes/BID, 2005. p. 39-100.

RICHARDSON, Liz; MUMFORD, Katharine. Community, neighbourhood, and social infrastructure. In: HILLS, John et al. (Ed.). *Understanding social exclusion*. Oxford: Oxford University Press, 2002. p. 202-225.

SERRA, Albert. La gestión transversal: expectativas y resultados. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD, IX, 2004, Madrid.

SIMIONATTO, Ivete; NOGUEIRA, Vera M. R. Focalização. In: Di GIOVANNI, Geraldo; NOGUEIRA, Marco A. (Org.). *Dicionário de políticas públicas*. São Paulo: Fundap, 2013. v. 1, p. 375-377.

SPOSATI, Aldaíza. Proteção Social e família: um desafio para a política pública de assistência social. *Gestão Social. Revista do Fórum Nacional de Secretários (as) de Estado de Assistência Social* (Fonseas), n. 1, p. 44-53, 2012.

SULBRANDT, José. Avaliação dos programas sociais. Uma perspectiva crítica dos modelos usuais. In: KLISBERG, Bernardo (Org.). *Pobreza: uma questão inadiável*. Brasília: Enap, 1994. p. 365-408.

VEIGA, Laura; BRONZO, Carla. Estratégias intersecretoriais de gestão em contextos vulneráveis: reflexões a partir da experiência de Belo Horizonte. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DO CLAD, XIII, 2012, Cartagena de las Indias.

VEIGA, Laura; COSTA, Bruno L. D.; CARNEIRO, Carla B. Os desafios da inclusão social: programas de assistência para a infância e juventude vulnerabilizadas na administração municipal de Belo Horizonte. In: JACOBI, Pedro; PINHO, José A. (Org.). *Inovação no campo da gestão pública local*. Novos desafios, novos patamares. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2006. p. 119-159.

VEIGA, Laura; MENDES, Maria Clara. O papel da educação na proteção social de setores pobres ou socialmente vulneráveis: o caso de Belo Horizonte. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, XVII, 2013, Recife.

VEIGA, Laura et al. Os desafios de combinar universalismo e seletividade para o alcance da proteção social para populações vulneráveis. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DA ALAS, XIX, 2013, Santiago do Chile. Disponível em: <<http://actacientifica.servicioit.cl.biblioteca/gt/GT8>>. Acesso em: 16 dez. 2013.

Laura da Veiga é doutora em educação pela Stanford University, professora adjunta da UFMG (aposentada) na área de sociologia, pesquisadora do Centro de Estudos de Políticas Públicas da Fundação João Pinheiro/MG. E-mail: lauradaveiga@yahoo.com.br.

Carla Bronzo é doutora em sociologia e política pela UFMG, professora e pesquisadora da Escola de Governo Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro/MG. E-mail: cbronzo@gmail.com.