

Área Temática: Gestão Pública

IMPLEMENTAÇÃO DE PROGRAMA INTERSETORIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS – O CASO BH CIDADANIA

AUTORES

IVAN BECK CKAGNAZAROFF

Universidade Federal de Minas Gerais
ivanbeck@face.ufmg.br

JOYCE DE SOUZA CUNHA MELO

UFMG
joyce@cepead.face.ufmg.br

RESUMO

Este artigo tem como tema a intersectorialidade em políticas públicas. A intersectorialidade é considerada como uma abordagem mais adequada de resolução de problemas sociais, sendo entendida como uma articulação de saberes e experiências no planejamento, na realização e avaliação de ações para alcançar efeito sinérgico em situações complexas visando ao desenvolvimento social. Utilizando o estudo de caso como tipo de pesquisa, este trabalho analisa o BH Cidadania, criado pela Prefeitura de Belo Horizonte, voltado para a inclusão social de famílias em situação de vulnerabilidade social, residentes em uma das nove áreas-piloto definidas. O programa foi implementado em 2002 e tem como um de seus princípios a intersectorialidade em políticas públicas. O problema de pesquisa trabalhado é: como se tem dado a implementação do programa BH Cidadania no que se refere a seu aspecto intersectorial? Os dados, coletados através de documentos e entrevistas semi-estruturadas, indicam restrições quanto ao avanço em direção a uma atuação intersectorial, devido a problemas tais como: manutenção de espaço de influência entre profissionais de diferentes áreas, a falta de uma clareza do papel a ser cumprido pelos diferentes funcionários envolvidos e a falta de entendimento compartilhado sobre em que consiste um trabalho intersectorial.

PALAVRAS CHAVE: INTERSETORIALIDADE, BH CIDADANIA, POLÍTICAS PÚBLICAS.

ABSTRACT

This article deals with the theme of intersectoriality in public policies. Intersectoriality is understood here as an combination of knowledge and experiences in planning implementation and evaluation of actions of social development aiming at a synergic effects in complex realities. The research method used was the case study. This article analyses the case of BH Cidadania, run by Belo Horizonte local government. This programme aims at social inclusion, integration of socially vulnerable families living in one of the nine areas in which the programme was implemented. The programme was implemented in 2002. It has as one of its principals the idea of intersectoriality in public policies. The research addresses the following question as: How is the BH Cidadania being implemented, in respect to its intersectorial aspects? The data were collected through semi-structured interviews and documents. It was shown that the efforts towards an intersectorial implementation faced some problems including: conflicts between professionals from different sectors, the lack of a clear division of responsibilities / roles to be played by the professionals involved in the programme and the lack of a common understanding of what should be an intersectorial project.

KEY WORDS: INTERSECTORIALITY, BH CIDADANIA, PUBLIC POLICIES.

INTRODUÇÃO

Os problemas vivenciados pela sociedade, mas principalmente aqueles que afetam as camadas mais pobres da população, têm sido caracterizados como complexos. Tal característica vem chamando a atenção da academia e de outros atores de administração pública brasileira. Nesse contexto o tratamento setorializado dos problemas públicos é objeto de crítica. Tal crítica se refere principalmente ao fato de que esses problemas são considerados de acordo com a especialização dos profissionais responsáveis pelo serviço sem envolvimento de outros setores. Em consequência a intervenção na realidade tende a ser insatisfatória seja em termos da capacidade de resolução seja em termos dos gastos incorridos.

Como alternativa de ação vem sendo utilizada a idéia de intersetorialidade. Essa idéia provém de uma discussão que ocorre nas ciências sobre interdisciplinaridade e transdisciplinaridade. No que se refere à primeira, implica em uma integração entre diferentes disciplinas, onde uma dessas disciplinas é considerada mais importante para o tema – ou problema – que as outras. Já a transdisciplinaridade, comportaria além dos aspectos da intersetorialidade, a criação de um novo campo de estudo. A noção interdisciplinaridade, segundo Inojosa (2001), no campo das políticas públicas, é denominada de intersetorialidade. A autora define este termo como “a 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”.

A abordagem intersetorial em políticas públicas, contudo, é algo recente, mas já está sendo considerada como uma alternativa de resolução de problemas com os quais a administração pública tem que lidar. Algumas cidades, como Fortaleza e Belo Horizonte, já contam com programas que vêem a intersetorialidade como a solução para alcançarem maior efetividade e impacto sobre os problemas e demandas da população, com uma visão integrada destas questões e de suas soluções. Em Belo Horizonte, esta abordagem é utilizada pelo programa BH Cidadania que irá ser objeto de estudo deste artigo.

Considerando que os processos intersetoriais são implementados por prefeituras ainda caracterizadas por serem burocráticas e departamentalizadas, eles podem incorrer em problemas gerenciais que podem afetar a sua efetividade. Daí o objetivo deste artigo, tendo como tema a intersetorialidade em políticas públicas, de analisar como o programa BH Cidadania tem sido implementado em relação ao seu aspecto intersetorial. O problema a ser respondido é: como se tem dado a implementação do programa BH Cidadania no que se refere ao seu aspecto intersetorial?

Aqui, implementação está relacionada às condições de o Estado mobilizar recursos técnicos, institucionais, financeiros e políticos que são exigidos para execução de suas decisões. Para tal é necessário que os recursos estejam disponíveis, se não, deve-se criá-los e, também levar em conta os recursos decorrentes da competência técnica e excelência do quadro administrativo. Além desses aspectos é importante garantir as condições de sustentação política das decisões. Considera-se que a implementação possua um caráter eminentemente político e que, desse modo, ela exige uma estratégia de manutenção de canais abertos tanto com a sociedade quanto com o sistema representativo como, por exemplo, os partidos políticos (Diniz, 1997)

A noção de intersetorialidade a ser utilizada neste projeto será apresentada na próxima parte. Em seguida serão apresentados a metodologia, o programa BH CIDADANIA e a análise dos dados coletados em entrevistas com gestores selecionados de acordo com seu papel no programa. As considerações finais e a bibliografia serão apresentadas na penúltima e última parte, respectivamente.

A NOÇÃO DE INTERSETORIALIDADE

O modelo tradicional pelo qual as políticas públicas são gerenciadas reflete o modelo burocrático de gestão das políticas públicas. Segundo Bourguignon (2001), o que se tem são políticas públicas básicas (educação, saúde, assistência social, cultura, habitação,...) que são implementadas de forma setorial. Para isto, cada área conta com instituições e serviços próprios e isolados. Conseqüentemente, tal forma de gestão acaba gerando a fragmentação no tratamento das demandas sociais, paralelismo de ações, centralização de decisões, recursos e informações, divergências de objetivos e funções de cada área, além do fortalecimento de poderes políticos e hierarquias, em detrimento do cidadão. Tais estruturas dificultam a prática de direitos e o controle social, já que os problemas vivenciados pelos cidadãos contam com diversas causas, o que os impede de cobrar mudanças de um único setor (INOJOSA, 1998 apud WESTPHAL e MENDES, 2000). O aparato governamental é, também, sujeito a loteamento político-partidário e de grupos de interesses, em todos os níveis de governo e a cada governo, quando todas as estruturas são novamente loteadas para os partidos e grupos de apoio (INOJOSA, 2001).

A estrutura governamental, nesse contexto, possui um caráter competitivo, no lugar de cooperativo, em ações voltadas para a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos. Esta lógica de competição reflete, inclusive, a disputa entre os grupos de interesses, como ocorre na hora de dividir o orçamento. No entanto, este tipo de atuação, não tem nada a ver com a necessidade das pessoas, que com suas demandas diferentes, precisam de condições integradas de desenvolvimento social, de condições ambientais e de infra-estrutura. Este modelo burocrático de gestão de políticas públicas impede que os problemas vivenciados pelo cidadão sejam abordados de forma intersetorial.

No que se refere à aplicação da idéia de intersetorialidade nas políticas públicas, segundo Inojosa (1998, *apud* PIRES, 2002), busca-se tratar das necessidades dos cidadãos levando em conta como elas se apresentam na realidade. Essa lógica permite uma visão mais abrangente dos processos e de suas ligações com outros contextos (INOJOSA, 1998 *apud* WESTPHAL e ZIGLIO, acesso em 06/03/2003).

Ao se trabalhar com o conceito de intersetorialidade busca-se fazer uma leitura da forma como as necessidades dos cidadãos estão sendo satisfeitas, interpretando-as como realmente são, em sua totalidade. Esta ação implica, então, na articulação dos diferentes setores que, em ação conjunta, tentarão, além de resolver os problemas da sociedade, protegê-la do processo de exclusão social. O trabalho intersetorial supõe não apenas o diálogo ou o trabalho simultâneo entre os atores envolvidos, mas sim a busca por resultados integrados (INOJOSA, 2001).

Neste novo âmbito, políticas assistencialistas perdem seu lugar. O foco de atuação do governo passa a ser a transformação da sociedade, o desenvolvimento social e não apenas o simples suprimento de necessidades urgentes, como a distribuição de alimentos. Além disso, a adoção de enfoque territorial, em segmentos da população permite uma maior proximidade com o cidadão e faz com que fique mais fácil a percepção de seus problemas e como eles se apresentam no cotidiano.

Magalhães (2004) considera que programas de caráter intersetorial podem se dar de dois modos. Eles podem ser chamados de “intersetorialidade restrita”, que são os programas que atendem a muitos cidadãos em poucas de suas dimensões de vulnerabilidade. Eles também podem ser considerados de “intersetorialidade ampla”, quando atendem a um número menor de pessoas em muitos destes aspectos.

O autor inclui o programa BH Cidadania, da prefeitura de Belo Horizonte, no perfil de “intersetorialidade restrita”, em que são definidas ações intersetoriais estratégicas, escolhidas

com base em situações específicas, podendo alcançar mais rapidamente um grande número de indivíduos em situação de vulnerabilidade e risco social, através de dinâmicas de inclusão que tenham potencial de gerar efeitos multissetoriais. Merecem destaque, assim três procedimentos adotados pelo programa: o combate à desnutrição infantil, o acompanhamento de famílias que recebem transferência de renda e a identificação de casos de riscos elevados.

Magalhães (2004) aponta “[...] a responsabilidade de certos setores estratégicos para os processos de inclusão”, referindo-se à possibilidade de a implementação de ações setoriais levar a conseqüências multissetoriais. Um exemplo citado pelo autor é o desenvolvimento de certas capacidades de socialização (ação setorial), como boa comunicação e o agir cooperativo, que podem repercutir favoravelmente tanto para a empregabilidade do cidadão, como para o enfrentamento de situações adversas nas famílias e comunidades.

Como destaca o autor, as estratégias intersetoriais devem ser desenhadas respeitando-se as especificidades, já que existem públicos e situações diferenciadas, que exigem diferentes estratégias de inclusão social, respeitando suas vulnerabilidades e potencialidades. Daí a necessidade de trabalhar com o conceito de territorialidade, entendido como o enfoque territorial dos problemas e demandas da sociedade, incorporando as diferenças, semelhanças e singularidade das diversas áreas temáticas.

O conceito de descentralização de políticas públicas também se relaciona ao de intersectorialidade, e ganhou atenção como sendo uma das possíveis estratégias para superação de faltas decorrentes de políticas implementadas de modo centralizado. Baseando-se em Jacobi (1983, apud Ckagnazaroff e Mota 2003), descentralização pode ser considerada como a transferência de poder central às unidades subalternas, dotando os organismos intermediários de competências e recursos de forma a desenvolverem suas respectivas administrações mais perto dos cidadãos e dos grupos sociais e com maior eficiência.

Este processo descentralizador do Estado pode contribuir para o aumento da democratização da sociedade, já que decisões passam a ser tomadas pelas diversas esferas sociais, permitindo uma visão mais completa das necessidades dos cidadãos. Além disto, há o fato de que uma estrutura governamental descentralizada minimizaria os riscos de que os tipos ou *quantum* de bens públicos ofertados não correspondessem às preferências dos cidadãos ou ainda de que os benefícios relativos a um grupo (jurisdição) sejam arcados por outro grupo (jurisdição) (MELO, 1996).

A idéia de intersectorialidade surge como forma de gestão das unidades descentralizadas. Estas devem trabalhar articuladas e integradas, de forma a atender às demandas e aos problemas em sua totalidade, “com uma ação sinérgica entre vários departamentos responsáveis pelos serviços prestados pelo governo municipal” (CKAGNAZAROFF E MOTA, 2003).

Diante desta nova perspectiva de aproximação do cidadão e atendimento a suas demandas, o conceito de redes torna-se útil no entendimento e na utilização do princípio de intersectorialidade como instrumento de gestão. Como aponta Guará (1998, apud Bourguignon, 2001), redes intersectoriais:

são aquelas que articulam o conjunto das organizações governamentais, não governamentais e informais, comunidades, profissionais, serviços, programas sociais, setor privado, bem como as redes setoriais, priorizando o atendimento integral às necessidades dos segmentos vulnerabilizados socialmente.

Agir segundo este conceito implica “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” (BOURGUIGNON, 2001).

Implementar o trabalho em redes intersectoriais exige esforços dos atores envolvidos para que de fato seja eficaz e consiga atender aos objetivos propostos. Guará et al (1998) e Inojosa (1999) apud Bourguignon (2001) destacam alguns requisitos básicos para este

trabalho, como a capacitação dos atores envolvidos e a existência de articulação e sinergia entre estes, por meio do compartilhamento de objetivos, ações e informações. As organizações devem contar também com apoio administrativo, técnico, financeiro e político para implementação de seus projetos. Além disto, como apontam Fonseca e Diniz (2002), “a constituição de espaços participativos, engendrados pela noção de rede, coloca em cena não só a possibilidade do consenso como também do dissenso, respeitando a diversidade dos atores sociais”, o que supõe que os atores aprendam a suportar conflitos, não no sentido de tolerar, mas de sustentar e aceitar soluções provisórias. Segundo as autoras, ao Estado cabe, então, “conferir unidade aos esforços sociais, a fim de compor uma rede de serviços, rompendo com a prática das ajudas parciais e fragmentadas, caminhando para direitos a serem assegurados de forma integral e com padrões de qualidade”.

A lógica intersetorial surge, então, como forma de dinamizar a relação do governo com o cidadão, considerando as demandas em sua totalidade e buscando resultados que promovam o desenvolvimento social e a inclusão de grupos discriminados na sociedade.

Contudo, como aponta Bogason (2000, apud Ckagnazaroff e Mota 2003), neste processo de implementação e utilização da lógica intersetorial podem surgir alguns problemas. A articulação dos diversos atores pode gerar maior complexidade do processo de trabalho, desafiando as organizações a encontrarem uma maneira de “articular diferentes setores na resolução de um mesmo problema” (CKAGNAZAROFF e MOTA, 2003). Podem haver também divergências entre os profissionais quanto às prioridades de cada região, e conflitos entre estes, devido aos diferentes níveis de conhecimentos. A descentralização, por sua vez, também pode gerar problemas tais como o uso dos recursos existentes neste nível segundo os interesses dos responsáveis pelas unidades descentralizadas, seja político ou burocrata, em detrimento da resolução dos problemas vivenciados pelos cidadãos. Dificuldades de diálogo entre os funcionários das unidades descentralizadas podem surgir, caso eles não tenham formação adequada nas suas respectivas áreas de atuação e conteúdo teórico necessário para a execução de suas tarefas, enfraquecendo a abordagem intersetorial.

METODOLOGIA

Baseando-se na taxionomia proposta por Vergara (2004), quanto aos fins, a pesquisa se insere nos tipos descritiva (que expõe características de determinada população ou determinado fenômeno) e explicativa (visa esclarecer quais fatores contribuem, de alguma forma, para a ocorrência de determinado fenômeno). Quanto aos meios de investigação, é um estudo de caso, sendo o caso em questão o programa BH Cidadania, da Prefeitura de Belo Horizonte.

Como técnicas de coleta de dados foram utilizadas entrevistas semi-estruturadas e documentos. Os sujeitos de informação são gestores selecionados a partir de sua posição – papel – dentro do programa BH Cidadania, totalizando um número de seis, sendo quatro gestores de nível superior e dois técnicos do local. Houve redundância, mas também diferenças nos depoimentos coletados.

APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

O programa BH Cidadania é uma iniciativa da Prefeitura de Belo Horizonte e tem como objetivo a inclusão social daquelas famílias em situação de vulnerabilidade social e pessoal, excluídas “não apenas das oportunidades de ingressar no mercado de trabalho mais qualificado, mas também de aspectos fundamentais da experiência de socialização” (ROSA et al, 2002). O programa foi criado logo após a reforma administrativa da PBH em 2000,

internalizando, assim, seus condicionantes, especialmente os da descentralização, participação, territorialidade e intersetorialidade.

Notou-se que nas áreas mais vulneráveis da cidade havia um investimento financeiro e de esforços, mas que era desarticulado, sem resultados. O BH Cidadania surge então como uma ação integrada e maciça, focada no território vulnerável, com atuação articulada das políticas sociais, a fim de se conseguir uma mudança concreta da realidade a que estas famílias estão expostas.

Em meados de 2002, o programa foi implantado em nove áreas-piloto de grande vulnerabilidade social. Antes mesmo da implantação do BH Cidadania, estas áreas já contavam com serviços de base local, como os Centros de Saúde, o programa de Saúde da Família e a educação fundamental com cobertura universal para a população existente. A estes foram acrescentados outros programas de base local, como: o Núcleo de Apoio à Família (NAF), Oficinas de Arte e Cultura, Oficinas de Esportes, Agente Jovem, Casa de Brincar, Grupos de Socialidade e Convivência, Cursos de Qualificação Profissional.

O BH Cidadania envolve a participação de sete Secretarias Temáticas da área social (Assistência Social, Cultura, Educação, Esportes, Direitos de Cidadania, Política de Abastecimento e Saúde). Além destas, participam também do programa as nove Secretarias Municipais de Coordenação de Gestão Regional (SCOMGERS – que representam as nove Administrações Regionais nas quais a cidade está dividida), através de suas respectivas secretarias de serviços sociais. O programa é coordenado pela Secretaria Municipal da Coordenação da Política Social (SCOMPS).

Inicialmente, o programa foi gerenciado apenas pela SCOMPS, que adotou uma postura centralizadora de implementação do BH Cidadania, sendo dela a responsabilidade de formulação e coordenação das estratégias de implementação das ações, ficando as Secretarias Temáticas excluídas de participação no processo de formulação deste programa e responsáveis apenas por responder as demandas da SCOMPS. Contudo, a SCOMPS não efetivou o planejamento de todas as atividades que o programa envolvia. As ações não planejadas seguiram, então, o caminho determinado por cada Secretaria Temática, algumas repassavam-nas diretamente às SCOMGERS, para o acompanhamento de sua implementação enquanto que outras, além de não repassarem, encarregavam-se da sua própria execução. No primeiro semestre de 2003, a SCOMPS se afastou do processo de elaboração do BH Cidadania, e a atuação das secretarias temáticas se deu, principalmente, de forma setorial, já que não haviam participado da elaboração de diretrizes do programa, o que poderia integrá-las intersetorialmente.

Em meados de 2003, houve uma reformulação na atuação da SCOMPS, e “a estratégia do programa passou a ser definida e monitorada por um Grupo de Trabalho (GT), coordenado pelo Secretário da SCOMPS e composto por representantes das SCOMGER e das Secretarias Temáticas” (MAGALHÃES E CORRÊA, 2004). Com o envolvimento de representantes dos diferentes níveis hierárquicos, pretendia-se que as decisões tomadas fossem mais legítimas. Com a utilização do GT como estratégia de gestão para o BH Cidadania, a SCOMPS passou, então, a se responsabilizar pela promoção de apoio político e administrativo ao funcionamento deste Grupo de Trabalho.

Quanto ao público-alvo, foi constatado que grande parte trabalha no setor informal, desempenhando atividades de baixa ou nenhuma qualificação e tem sua situação agravada pelo fato de que, ao lado da precariedade das condições de vida, existe um processo de precarização das relações sociais e rompimento da coesão social. O programa busca promover, então, a inclusão social daquelas famílias residentes nas áreas-piloto, e para sua operacionalização, foram definidos cinco eixos estratégicos: a transferência de renda, a inclusão produtiva, a educação, a saúde e a socialidade.

A análise dos dados coletados indica que, apesar de o programa supor a vigência da intersetorialidade, na maior parte do tempo, a implementação de ações ficou a cargo, principalmente, de cada Secretaria Temática. Assim, torna-se necessário apontar como cada uma destas secretarias colaborou para o programa.

A Secretaria Municipal de Saúde sempre teve grande autonomia dentro do quadro da administração municipal, gerindo todo o processo de atendimento, desde a formulação da política até as visitas domiciliares, realizadas pela Equipe de Saúde da Família. As suas políticas são executadas localmente, independentemente de consideração das SCOMGERs. Contudo, a área de saúde vem reconhecendo que, em partes, depende de ações intersetoriais, tanto na prevenção quanto na cura de certos agravos, existindo dois serviços que, por seu âmbito universal se dispõem à intersetorialidade: Atenção Básica e o programa de Saúde da Família. Além disto, existem duas situações em que a atuação da SMS vem sendo alterada pelo BH Cidadania.

A primeira relaciona-se a um aumento de demandas, feitas através dos Núcleos de Atendimento à Família (NAFs), para atendimento da Saúde, como no caso da Saúde Bucal, que está se expandindo. Outro exemplo é o início de atuação conjunta dos Postos de Saúde com equipes dos NAFs na condução de grupos terapêuticos para crianças subnutridas (MAGALHÃES E CORRÊA, 2004).

Com relação à Secretaria Municipal de Educação e às escolas, foi constatado que elas têm tido pouca participação no programa, possuindo dois serviços que se associam a ele, mas que já existiam: Bolsa-escola e Educação Básica. As escolas são bastante autônomas, e as mudanças para sua gestão, apresentadas pela reforma da PBH, nem sempre foram seguidas. Aqui se explicita a existência de um problema conceitual que vem se mantendo desde o primeiro momento de implementação do BH Cidadania. Há um impasse entre o BH Cidadania, que tem um caráter focalizado de implementação, e o sistema educacional, cuja prestação de serviços é tradicionalmente universal. As escolas não têm aceitado identificar e diferenciar os alunos que participam do programa, em relação àqueles que não foram selecionados, uma vez que grande parte de sua clientela reside fora das áreas-piloto (MAGALHÃES E CORRÊA, 2004).

Na base local de Assistência Social, cada uma das nove áreas-piloto conta com um Núcleo de Apoio à Família – NAF, responsável por identificar e cadastrar famílias, realizar o encaminhamento de demandas e atividades de socialização em grupo, além de mobilizar as famílias na incorporação das atividades, tendo como objetivo principal trabalhar o coletivo, ao invés do individual.

A análise dos dados obtidos indica que o programa tem avançado, com restrições, em direção a uma atuação intersetorial, neste sentido, algumas dificuldades foram identificadas, tanto no que se refere ao processo de implementação quanto de coordenação da intersetorialidade. Além disto, por meio das entrevistas, pôde-se identificar também diferenças entre a abordagem anterior – setorial – e aquela proposta pelo desenho do programa – intersetorial –, avanços obtidos até o momento, bem como aspectos a serem melhorados para se garantir a efetividade do BH Cidadania.

Dentre os problemas identificados, está a dificuldade de os profissionais das diversas áreas compartilharem seus conhecimentos. Como afirma um dos entrevistados, há anos, cada política vem reforçando seu conhecimento específico e trabalhando em seu contexto, o que leva muitas pessoas a considerar esta nova aposta arriscada, e a ter dificuldades em aceitar a mudança de modelo, acreditando que ele realmente é viável e possível. Outro entrevistado destaca que, este isolamento se dá principalmente nas áreas de Educação e Saúde, consideradas bastante hegemônicas e autônomas no quadro de políticas sociais da PBH e que, por trabalharem com a abordagem universal na prestação de serviços, têm dificuldades em aceitar oferecer serviços apenas para moradores de uma determinada área geográfica, dificultando a interlocução com outras Secretarias Temáticas. Falta para estas secretarias uma

atuação baseada na “discriminação positiva”, que é dar atenção, um tratamento diferenciado a estas populações mais carentes.

Outra dificuldade citada refere-se à falta de clareza do papel a ser cumprido pelos diferentes funcionários envolvidos e mesmo ao entendimento compartilhado sobre em que consiste um trabalho intersetorial. Houve um tempo que se entendia intersetorialidade, na PBH, como “(...) todo mundo formulando tudo ao mesmo tempo”. Contudo, hoje já se entende intersetorialidade como a participação de Secretarias que tem algo a contribuir, já que, diante de determinados assuntos, algumas terão maior domínio, relevância que outras. Isso não significa, contudo, isolar as demais áreas, mas contar com a participação delas em outras etapas do processo. Deve haver também um nivelamento de conceitos, que são bastante variados, gerando problemas na compreensão do papel e da função dos funcionários. Segundo um entrevistado, levou-se algum tempo para descobrir que, o grupo maior, composto pelas diversas Secretarias Temáticas, é dividido em subgrupos, em que se dão as discussões de mais detalhamento das atividades.

Outro dificultador é a descontinuidade da administração do programa, decorrente da mudança de secretários e gerentes. Muitas vezes há intenção em se continuar a gestão das políticas sociais, há investimento, mas, por motivos políticos ela é interrompida e são nomeados novos gestores que, na maioria das vezes não conhecem o programa, não participaram de sua elaboração e implementação, que têm que começar o aprendizado “do zero”, reconstruir, e muitas vezes, quando conseguem se engajar no processo, acontecem novas trocas de governo. Deve-se destacar também que esta não é uma dificuldade apenas para os funcionários da Prefeitura, mas também para a população, que passa a encarar o programa com desconfiança, como algo passageiro, aumentando o descrédito do governo.

Além disto, outra questão levantada foi a grande distância existente entre o grupo de gestores responsável por planejar o financiamento, e aquele que depende deste financiamento para executar as ações. Um dos entrevistados afirmou que a descentralização, proposta pelo desenho do programa foi apenas de serviços e técnicos, mantendo-se, porém, uma centralização financeira, o que dificultou a realização de ações propostas para o âmbito local. Foi revelado um quadro de precariedades nas condições de trabalho nas áreas, em que os técnicos apontam a falta ou inadequação de material, equipamentos e estrutura física. Identificou-se também a falta de suporte no que se refere ao banco de dados, levando ao trabalho artesanal dos dados, dificultando sua padronização e posterior análise das informações.

Outra deficiência identificada foi quanto a recursos humanos. Alguns NAFs, por exemplo, padeceram de alta rotatividade de pessoal técnico, o que é bastante negativo para um serviço que depende do intenso contato entre estes técnicos e os beneficiários. Notou-se que a capacitação inicial do pessoal poderia ter sido mais bem desenvolvida, já que não houve um treinamento no início do BH Cidadania. Na fala dos entrevistados percebe-se a falta de profissionais dispostos a fazer o programa funcionar como “no papel”. São constantes as reclamações quanto à falta de comprometimento de indivíduos envolvidos, indicados a ocupar um cargo em determinada política sobre o qual não têm o mínimo de conhecimento, tendo que aprender o que já deveriam estar aptos a realizar.

Quanto às reuniões promovidas pela SCOMPS com as diversas Secretarias, para se discutir o programa, foi identificado que o comparecimento só ocorria quando era de interesse político dos representantes, caso contrário, eles enviavam um segundo, que muitas vezes não sabia nem sobre o que se tratavam tais reuniões. Para solucionar este problema, foi imposta, no nível de coordenação da SCOMPS, a formalização do Grupo Técnico, junto às Secretarias Temáticas e Regionais. Assim, foram escolhidas pessoas que intermediariam qualquer relação entre a coordenação geral e a temática – ou regional –, não se aceitando mais “este vai e vem” de pessoas, como afirmou um dos entrevistados, de forma a garantir que as

discussões sejam técnicas. Em grande maioria, estes representantes são técnicos indicados por secretários das Regionais e das Temáticas.

No que se refere aos avanços obtidos, deve-se destacar a articulação não só das Secretarias Temáticas, mas também da Secretaria Municipal de Planejamento Urbano, que passou a integrar o processo de planejamento do BH Cidadania. Segundo um dos entrevistados, antes do BH Cidadania, o planejamento já acontecia, mas em cada Secretarias Temática específica, não havendo um “casamento de investimento”.

Deve-se destacar também a criação de arenas de participação da comunidade, os denominados Grupos de Referência, constituídos por representantes escolhidos em reuniões locais com a responsabilidade de mobilizar a comunidade, identificar problemas e demandas decorrentes das vivências cotidianas e monitorar as ações desenvolvidas. Além disto, representantes da comunidade foram incorporados também à Comissão Local (composta por instituições governamentais e demais Organizações não Governamentais do local), passando a discutir a nível institucional.

Outro avanço foi quanto à otimização de tempo e qualidade nos encaminhamentos (procedimentos pelos quais os moradores das áreas piloto são enviados para outras agências, públicas ou privadas, para receberem serviços sociais ou mesmo serviços urbanos). Antes de se propor a intersectorialidade, os encaminhamentos, realizados pelo NAF, eram bastante confusos, já que o usuário levava muito tempo, tinha que voltar várias vezes no equipamento indicado, para que conseguisse realizá-lo. Contudo, com a intersectorialidade, o encaminhamento melhorou. Ao usuário já é informado o horário e a data do serviço que irá usufruir, havendo uma interlocução com a outra política social, garantindo-se a orientação correta.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os problemas identificados nos depoimentos dos entrevistados refletem o que a literatura em geral apresenta sobre os problemas de gestão pública brasileira. O primeiro deles se refere à centralização da elaboração e da implementação. Isto acarretou, por exemplo, o distanciamento entre a gestão financeira do programa e aqueles que estão na execução. Tanto a capacidade de ação quanto também as condições de trabalho daqueles que estão na linha de frente foram negativamente afetados. Este aspecto, por sua vez, pode estar relacionado com os problemas de recursos humanos, tais como alta rotatividade e falta de comprometimento com a proposta.

A indefinição de papéis e a falta de um entendimento comum sobre o que significa a adoção de uma abordagem intersectorial na implementação de programas públicos podem estar vinculados à falta de um trabalho de treinamento inicial sobre as implicações do que sejam ações intersectoriais.

A dificuldade de compartilhamento de conhecimento e experiência entre profissionais de diferentes setores, principalmente educação e saúde, é uma outra questão. Isto se dá principalmente pelo fato de que são áreas que tradicionalmente vêm atuando setorialmente. Cabe registrar que essa distância entre os diferentes setores foi reforçada pelo fato de que inicialmente o BH Cidadania foi implementado de modo setorializado.

Esta questão está relacionada com outro problema. Essas áreas adotam usualmente o enfoque universalista na prestação de serviços e o BH Cidadania adota uma abordagem focada em grupos considerados os mais vulneráveis dentre os vulneráveis. Isto acaba gerando uma certa resistência por profissionais dessas áreas em relação ao programa.

Um outro problema se refere ao comportamento inicial dos representantes das diferentes secretarias, cuja presença em reuniões promovidas pela SCOMPS (a Secretaria responsável pela coordenação) se dava de acordo com o conteúdo da agenda.

Para finalizar, é importante salientar alguns aspectos. Primeiro, a adoção do padrão centralizado de elaboração e implementação do programa dificultando o entendimento dos seus princípios pelos níveis inferiores da organização e afetando, em certo grau, as condições de trabalho do pessoal de linha. Segundo, a dificuldade inicial de se implantar um programa de caráter intersetorial entre profissionais com formação e experiência setorializada. O último ponto é a dificuldade relacionada com a conciliação de abordagens de políticas públicas tradicionalmente universais com ações focalizadas. Estas três questões parecem ser pontos a serem considerados, não só pelo próprio programa, como por outros atores que tenham a intenção de atuar de modo intersetorial. São questões que podem influenciar na experimentação da intersetorialidade na gestão pública municipal no caso brasileiro.

BIBLIOGRAFIA

BOGASON, P. **Public Policy and local governance**. Cheltenham: Edward Elgar, 2000.

BOURGUIGNON, J. A. “Concepção de Rede Intersetorial, 2001” [artigo científico]. Disponível em: <http://www.uepg.br/nupes/intersetor.htm> Acesso em: 24 Mar.2003.

CKAGNAZAROFF, I. B. e MOTA, N. R. Considerações sobre a relação entre descentralização e intersetorialidade como estratégias de modernização de prefeituras municipais. **E & G, Economia e gestão**, Belo Horizonte, v.3, n.6, p.23-41, dez.2003.

DINIZ, E. Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. In: DINIZ, Eli e AZEVEDO, Sérgio de (Orgs.). **Reforma do Estado e democracia no Brasil**. Brasília: UnB/ENAP, 1997, p. 19-54.

FONSECA, M. T. N. M. e DINIZ, S. G. M. Trabalhando em rede nas políticas sociais. **Revista Pensar BH – Política Social**, Belo Horizonte, n.03, p.26-28, mai/jul 2002.

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

INOJOSA, R. M. Intersetorialidade e a configuração de um novo paradigma organizacional. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, FGV, vol. 32, n.02, p.35-48, mar/abr. 1998.

INOJOSA, R. M. Redes de compromisso social . **Revista de Administração Pública**. Revista de Administração Pública, v.33, n.5, p.115-141. Rio de Janeiro, set/out. 1999.

INOJOSA, R. M. Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersetorialidade. In: **Cadernos Fundap**, n.22, p.102-110, 2001.

JACOBI, P. R. Prefeituras democráticas, movimentos populares e poder local: participação, cooptação e autonomia? **Espaços & Debates**, São Paulo, v.3, n.9, p. 66-69, maio/ago, 1983.

MAGALHÃES, E. P. de. Inclusão Social e intersetorialidade: o longo caminho dos princípios às estratégias de ação. In: CARNEIRO, C. B. L. e COSTA, B. L. D. **Gestão Social – O que há de novo?** Belo Horizonte: João Pinheiro, p. 35-44, 2004

MAGALHÃES, E. P. de; CORRÊA, I. M. Descentralização e intersetorialidade: desafios para a gestão do BH-Cidadania. **Revista Pensar BH – Política Social**, n.10, p.05-09, junho de 2004.

MELO, M. A. Governance e reforma do Estado: o paradigma agente x principal. **Revista do Serviço Público**. Ano 47, v.120, n. 1, p. 67-82, jan/abr. 1996.

PIRES, R. R. C. Intersetorialidade, descentralização e participação: novas estruturas para um Estado mais próximo do cidadão. In: ENCONTRO ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 26, 2002, Salvador / BA. **Anais...** Salvador: ANPAD, 2002. 1 CD Rom.

ROSA, J. S. R.; MACHADO, M.; BRAGA, L.; CAMARGO, R.; RAMOS, L. A. de C.; CUNHA, L. H. de O. A política de inclusão produtiva da PBH. **Revista Pensar BH – Política Social**, n.04, p. 10-15, agosto / outubro de 2002.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2004. 5ª edição.

WESTPHAL, M. F.; ZIGLIO, E. “**Políticas públicas e investimento: a Intersetorialidade**”. [artigo científico]. Disponível em:

http://www.cepam.sp.gov.br/pp_1/cepam30_07/pdf/Cap%205/2artigo%205%20-%20Marcia%20e%20Erio%20Ziglio.pdf. Acesso em: 06/03/03.

WESTPHAL, M. F. e MENDES, R. Cidade saudável: uma experiência de interdisciplinaridade e intersetorialidade. **Revista de Administração Pública**, vol. 34, n.06, p.47-61, nov/dez 2000.