

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

ISABELA FAGUNDES CAGNIN

Da União para os municípios?

Os desafios da intersetorialidade na gestão e implementação local do Programa Bolsa
Família (Estado São Paulo/ 2006-2013)

São Carlos
2016

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

ISABELA FAGUNDES CAGNIN

Da União para os municípios?

Os desafios da intersetorialidade na gestão e implementação local do Programa Bolsa Família (Estado São Paulo/ 2006-2013)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos como parte dos requisitos para obtenção do título de mestre em Ciência Política.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Carolina Raquel Duarte de Mello Justo.

São Carlos
2016



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS

Centro de Educação e Ciências Humanas
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

Folha de Aprovação

Assinaturas dos membros da comissão examinadora que avaliou e aprovou a Defesa de Dissertação de Mestrado da candidata Isabela Fagundes Cagnin, realizada em 25/04/2017:

Carolina Raquel D.

Profa. Dra. Carolina Raquel Duarte de Mello Justo
UFSCar

W

Prof. Dr. Valeriano Mendes Ferreira Costa
UNICAMP

AC

Profa. Dra. Ana Cláudia Niechardt Capella
UNESP

AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradeço a minha família. Aos meus pais que sempre me apoiaram e incentivaram em todos os momentos da minha vida e que, mais uma vez, com muito esforço possibilitaram que chegasse até aqui. Aos meus irmãos que sempre estiveram presentes fornecendo momentos de descontração, alegria e incentivo nessa caminhada. Aos meus avós por todo carinho e compreensão da minha ausência por tanto tempo.

A Simone pela amizade, carinho e companheirismo tanto na jornada profissional como na jornada do dia a dia.

Agradeço imensamente a minha orientadora Prof^ª. Carolina Justo por todo o suporte e conhecimento que me forneceu em todos esses anos de orientação. Agradeço a Prof^ª. Dr^ª. Simone Diniz pela participação e contribuição na banca de qualificação. Ao Prof^º. Dr^º. Valeriano Mendes Ferreira Costa pela participação e contribuição na banca de defesa. A Prof^ª. Dr^ª. Ana Capella pela participação e contribuição na qualificação e defesa dessa pesquisa. No mesmo sentido agradeço a todos os professores que contribuíram com a minha formação e com essa pesquisa.

RESUMO

Essa pesquisa tem como objetivo analisar os fatores que influenciam uma gestão da intersectorialidade do Programa Bolsa Família (PBF) com elevados índices de desempenho nos municípios do estado de São Paulo. Foram construídas três hipóteses: a primeira é referente ao alcance de altos valores do IGDM a partir da institucionalização da intersectorialidade por meio dos documentos oficiais (decretos, normas operacionais e portarias) do PBF. A segunda hipótese, na qual levantamos que o desempenho da gestão do PBF pode ser resultado da inovação na gestão local. A terceira hipótese, destacamos que as condições socioeconômicas como porte populacional e índice de Gini (concentração de renda) refletiriam no resultado do IGDM. Hipótese testada através da comparação entre o IGDM e o IDHM (medido em 2000 e 2010) dos municípios pesquisados, a fim de observar se aqueles que possuem altos valores de IDHM também possuiriam altos valores para o IGDM. Os resultados da pesquisa apontam que a institucionalização em si da intersectorialidade não acarreta com que todos os municípios obtenham uma gestão no mesmo patamar de qualidade. Nesse sentido a atuação dos gestores locais e das características municipais, principalmente o porte do município e concentração de renda afetam mais no resultado de uma gestão considerada mais satisfatória em detrimento dos demais resultados alcançados de gestão.

SIGLAS

GINI: Coeficiente de GINI

IDHM: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

IGDE: Índice de Gestão Descentralizada Estadual

IGDM: Índice de Gestão Descentralizada Municipal

PBF: Programa Bolsa Família

SUAS: Sistema Único de Assistência Social

TAAF Taxa de Acompanhamento da Agenda Familiar da Saúde

TAC Taxa de Atualização Cadastral

TAFE Taxa de Acompanhamento da Frequência Escolar

TCQC Taxa de Cobertura Qualificada de Cadastro

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Desempenho da educação por ano -----	página 71
Tabela 2: Desempenho da assistência social por ano -----	página 71
Tabela 3: Desempenho da saúde por ano -----	página 71
Tabela 4: Média de IGDM em faixas por tamanho populacional dos municípios -----	página 77
Tabela 5: IDHM 2000 por tamanho populacional dos municípios -----	página 78
Tabela 6: IDHM 2010 por tamanho populacional dos municípios -----	página 80
Tabela 7: Correlação entre IDHM de 2000 com IGDM dos anos de 2006 a 2009 -----	página 82
Tabela 8: Correlação entre IDHM de 2010 com IGDM dos anos de 2010 a 2013 -----	página 82
Tabela 9: Tamanho dos municípios pelos valores máximo e mínimo do coeficiente de GINI do ano 2000 -----	página 87

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Média de IGDM dos municípios, por tamanho dos municípios e ano ----- página 75

Gráfico 2: Índice de GINI ano 2000, por porte municipal ----- página 84

Gráfico 3: Índice de GINI ano 2010, por porte municipal ----- página 86

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	6
CAPÍTULO 1 METODOLOGIA E FORMA DE ANÁLISE	11
1.2 DESCRIÇÃO DAS ETAPAS DE TRABALHO	13
CAPÍTULO 2 FEDERALISMO NO BRASIL	17
2.1 CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO FEDERATIVA NO BRASIL	17
2.2 RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS: COOPERAÇÃO, COMPETIÇÃO E DEPENDÊNCIA	25
CAPÍTULO 3 POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL	31
3.1 PLANEJAMENTOS DAS AÇÕES DO ESTADO: MUDANÇAS DE CONCEPÇÃO E PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS	36
3.2. POLÍTICA E POLÍTICAS PÚBLICAS: FORMULAÇÃO, IMPLEMENTAÇÃO E O PAPEL DOS BUROCRATAS	42
3.3 A INTERSETORIALIDADE	45
3.4 INTERSETORIALIDADE NO BRASIL, NA ASSISTÊNCIA SOCIAL E NO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	51
3.5 OS INDICADORES SOCIAIS NO BRASIL	54
3.6 CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE A REVISÃO LITERÁRIA	57
CAPÍTULO 4 ANÁLISE DOS DADOS	59
4.1 A LEGISLAÇÃO DO PBF E A INTERSETORIALIDADE	62
4.2 A CIDADE DE SÃO CARLOS E A GESTÃO DA INTERSETORIALIDADE	66
4.3 OS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE SÃO PAULO, SUAS CARACTERÍSTICAS E A GESTÃO INTERSETORIAL	73
CAPÍTULO 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	90
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	94

INTRODUÇÃO

Essa pesquisa tem como objetivo analisar os fatores que influenciam uma gestão da intersectorialidade do Programa Bolsa Família (PBF) com elevados índices de desempenho nos municípios do estado de São Paulo. Ou seja, o que leva certos municípios alcançarem melhores índices de desempenho da gestão intersectorial em relação a outros município?

Confrontando-se com uma tradição de fragmentação e divisão setorial da gestão e implementação de políticas públicas no Brasil, o Programa Bolsa Família (PBF), desde sua criação, no final de 2003, e regulamentação em lei de janeiro de 2004, foi marcado por um formato inovador em termos de relações intersectoriais, na medida em que unificou programas federais de transferência de renda pré-existentes, que eram separados em ministérios de distintos setores de políticas públicas, como assistência social, educação, saúde, energia, etc. Outra característica importante do PBF que o destaca quanto à inovação da gestão e implementação intersectoriais é o acompanhamento das chamadas condicionalidades nas áreas de saúde e educação que são requeridas das famílias beneficiárias para permanência no programa. Em boa medida, as ações de acompanhamento destas condicionalidades são executadas pelo nível local, que também tem responsabilidade por parte de sua gestão, já que os distintos setores nos municípios devem abastecer as bases de dados federais com informações que permitem avaliar o desempenho da gestão e implementação descentralizadas do programa. Com base em tais dados foi criado, em 2006, o Índice de Gestão Descentralizada Municipal (IGDM) – objeto e parâmetro de análise nesta pesquisa –, cuja variação indica o quão bem sucedidos foram os municípios, de tempos em tempos, na realização das tarefas previstas pelo PBF, o que depende, em boa medida, das iniciativas e capacidades estatais exercidas no nível local quanto à integração e aprimoramento das relações intersectoriais.

Tendo em vista o processo de consolidação, institucionalização e legitimação do Programa Bolsa Família (PBF) nos últimos treze anos, e sua inovação em termos de gestão e implementação intersectoriais, tanto no nível federal quanto no nível local, o objetivo central desta dissertação é compreender o que leva os municípios a alcançarem indicadores de gestão intersectorial descentralizada satisfatórios, ou seja, que fatores são os principais responsáveis pelos bons resultados.

Para responder a esta questão, algumas hipóteses foram aqui levantadas e construídas, com base na discussão bibliográfica:

a) A primeira delas é pautada por um referencial teórico, segundo o qual, frente aos conflitos federativos, o fator que teria peso explicativo sobre os indicadores satisfatórios obtidos pelos municípios quanto à gestão e implementação intersetorial do PBF seria a **capacidade estatal de indução do nível federal** sobre o nível local (AURELIANO *et al*, 1989; ARRETCHÉ, 2012). De acordo com esta hipótese, instrumentos institucionais, como o razoável grau de centralização obtido pelo nível federal na condução das políticas públicas, juntamente com o avanço da consolidação e institucionalização da intersectorialidade e do PBF ao longo do tempo, inclusive através do aperfeiçoamento do Cadastro Único (CadÚnico) e da criação do IGDM, seriam os principais fatores explicativos dos valores de IGDM observados nos municípios. Ao atrelar o repasse de parcela de recursos para gestão do programa ao desempenho obtido pelos municípios (aferido pelo IGDM), como forma de incentivo ao cumprimento das normas e expectativas estabelecidas pelo governo federal, este daria maior capacidade de controle e de padronização do programa no país. A força desta hipótese depende justamente da verificação de um padrão proporcional e homogêneo crescente do IGDM no conjunto de municípios brasileiros, expressando a capacidade do governo federal de indução e institucionalização da gestão e implementação da intersectorialidade no PBF nos municípios;

(b) A segunda hipótese considerada aqui é pautada pelas pressões advindas de baixo é a da **inovação gerencial local** quanto à articulação intersectorial na gestão e implementação do PBF. Isto é, seria possível aventar que a observação de trajetórias diferenciadas entre os diversos municípios quanto ao seu desempenho aferido pelos valores do IGDM ao longo do tempo seriam decorrentes, sobretudo, da gestão e inovação local quanto à articulação intersectorial (LIPSKY, 1980; SOUZA, 2006; MONNERAT *et al* 2011).

(c) A terceira hipótese é pautada por um referencial teórico no qual é possível sugerir que os bons resultados aferidos pelo IGDM (altos valores) sejam decorrentes de os municípios contarem com **características e condições socioeconômicas favoráveis** (ARRETCHÉ, 1996, 2012; AURELIANO *et al* 1989; SOUZA, 2002, 2006). Isto significa dizer que seriam fatores externos à gestão político-institucional, tais como o porte do município, nível de renda e de concentração de renda, condições sanitárias e educacionais, entre outros, que explicariam os resultados. Esta hipótese, não parece ser a mais adequada para explicar a especificidade e complexidade do caso em estudo, mas foi utilizada como variável de controle, ou seja, minimizada esta primeira hipótese, as duas anteriores poderiam ter maior peso explicativo.

Na verdade, é importante notar que as três hipóteses mencionadas acima não são mutuamente excludentes, até porque, pela própria especificidade do tipo de fenômeno estudado, seria um equívoco supor a existência de um único fator explicativo. No mesmo sentido, também seria ilusório imaginar a possibilidade de isolamento de todas as possíveis variáveis intervenientes. Isso não significa, no entanto, que não seja possível avançar, através da análise dos dados, quanto à capacidade argumentativa destas hipóteses, contribuindo, ao mesmo tempo, para o aprofundamento dos debates teóricos que as cercam. É por isso que se deu preferência ao termo “minimização” de cada uma das hipóteses, no intuito de não descartá-las em absoluto, podendo oferecer explicações mais contundentes conforme o caso, como será visto ao final da dissertação. Portanto, embora os resultados satisfatórios de IGDM observados em um conjunto de municípios paulistas sejam decorrência de múltiplos fatores atuantes concomitantemente, a análise empreendida nesta pesquisa buscará demonstrar quando, como e porque fatores socioeconômicos – porte populacional e concentração de renda –, indução financeira e institucional do nível federal, dependência de trajetória, aprendizado com a experiência e/ou inovação gerencial local contam com mais evidências para explicar a gestão intersetorial satisfatória do PBF nos municípios paulistas, de 2006 a 2013.

Para alcançar o objetivo da pesquisa primeiro foi compreendido o processo de implementação e gestão da intersetorialidade no PBF, os setores envolvidos e as atribuições municipais com o PBF, buscando compreender quais possíveis variáveis impactariam na gestão satisfatória que esses municípios possuem.

Com relação às discussões bibliográficas em torno do objeto da pesquisa, muitos temas o circundam, e as multidisciplinaridades das análises de políticas públicas enriquecem ao mesmo tempo em que complexificam os estudos na área. Destacamos aqui os temas principais que envolvem a intersetorialidade – o sistema federativo brasileiro, as políticas sociais no Brasil, a administração pública como sistema organizativo e de prestação de serviço e a própria intersetorialidade.

Com relação ao federalismo no Brasil, destacamos a centralização no governo federal e as relações de competição e dependência entre os entes federados e os impactos disso no processo de formulação e implementação de políticas públicas. Quanto às políticas sociais, a revisão literária mostra o seu processo de desenvolvimento como ações do Estado, passando de iniciativas filantrópicas para políticas nacionais, focalizadas em trabalhadores registrados, até a formulação de políticas nacionais de enfrentamento da pobreza. Esse desenvolvimento

das políticas sociais é acompanhado por mudanças tanto de concepção dos problemas sociais, que passam a ser encarados de forma complexa e multisetorial, que demandam ações coordenadas e integradas dos mais diversos setores, quanto pelas mudanças no paradigma administrativo de organização e prestação de serviços públicos, no qual o Estado busca agir de forma mais eficiente frente aos problemas sociais e com menores gastos de recursos, e em que os serviços em rede passam a ganhar destaque.

O processo de descentralização que emerge no cenário político brasileiro ao fim do Regime Militar, nos anos 1980, tende a funcionar como um mecanismo garantidor da democracia, por meio da autonomia e definição de autoridades, responsabilidades e competências dos entes federativos, prevendo garantias e deveres para a gestão pública, inclusive no que diz respeito às desigualdades e heterogeneidades locais. Ainda assim, com um processo mais recente de centralização administrativa fica a encargo da União formular e implementar políticas públicas, principalmente políticas sociais de grande abrangência (ARRETCHE, 2004).

Desde a construção do Estado brasileiro nos anos 1930, as políticas públicas formuladas possuem como característica predominante a setorialidade, ou seja, são pensadas, planejadas, desenhadas e organizadas separadamente por setores, tais como saúde, educação, habitação, etc. A partir dos anos 1980, com o processo de redemocratização e descentralização, com a perspectiva da complexidade dos problemas sociais, da ampliação da resolução desses problemas e a busca por uma minimização de gastos do Estado, o planejamento de ações multisetoriais como a intersectorialidade começa a permear a organização dos serviços públicos e das políticas públicas. A intersectorialidade visa à coordenação e articulação entre os setores de política sociais, setores esses tradicionalmente separados e isolados passam, nessa perspectiva, a ser geridos de forma coordenada e articulada.

A intersectorialidade, portanto, lança um novo desafio, que é ampliado quando a proposta de execução da política pública ocorre de forma descentralizada, cabendo aos municípios, com as suas heterogeneidade e desigualdades, parte da gestão da política e conseqüentemente da intersectorialidade. O desafio é enfrentado por meio de mecanismos, meios e ferramentas de operacionalização, institucionalizados ou não, que favorecem o diálogo e cooperação entre os setores na busca por ações conjuntas para solucionar problemas comuns, e através da articulação entre os entes federados, que deve oferecer maior suporte à coordenação e operacionalização.

Carmelatto *et. al* (2007) afirmam que a intersetorialidade ainda é um processo desafiante, pois necessita não só de grande articulação entre os setores de política sociais, mas também com os conselhos municipais e outros segmentos da sociedade civil. Justo (2015) acrescenta que superar as culturas políticas setoriais, sustentadas por coalizões de defesa muitas das vezes formadas por profissionais inerentes a cada setor, é outra grande dificuldade da gestão intersetorial, pois os valores e práticas mais arraigados de cada setor, além de serem conhecimento muitas vezes restritos a estes profissionais e burocracias, funcionam como instrumentos e recursos de poder e fonte e objeto de conflito entre os setores, cada qual, via coalizões, defendendo e buscando legitimar frente aos demais a relevância e superioridade dos conhecimentos específicos dele. Com isso ficam evidentes as dificuldades e necessidade de uma certa humildade e predisposição democrática ao diálogo e compartilhamento de poder por parte dos diversos atores envolvidos na gestão e implementação de políticas públicas (coalizões, burocratas, políticos, etc.) para fazer valer e funcionar na prática o princípio da intersetorialidade, em oposição ao isolamento, sobreposição e fragmentação das ações de políticas públicas voltadas à resolução de problemas comuns.

O Programa Bolsa Família (PBF), política de transferência direta de renda, que atinge atualmente cerca de um quarto da população brasileira, com uma trajetória de mais de treze anos de existência, é em certa medida gerido e implementado no nível local, o qual é responsável por fazer o cadastramento de indivíduos e famílias, por disponibilizar os serviços necessários para o cumprimento das condicionalidades – postos de saúde para acompanhamento de gestantes e nutrízes, pesagem e vacinação de crianças; escolas para o acompanhamento da frequência escolar, etc. – e também por executar a intersetorialidade por meio de ações conjuntas e coordenadas entre os setores de assistência social, saúde e educação.

Tendo em vista o processo de consolidação e institucionalização do Programa Bolsa Família (PBF), sua inovação em termos de implementação e gestão intersetorial, e sua capacidade de pautar as ações dos níveis subnacionais, é importante compreender o que leva os municípios a alcançarem indicadores de gestão satisfatórios, ou seja, o que impacta os bons resultados.

Antes da apresentação da metodologia e forma de análise dos dados, para melhor compreensão do passo a passo realizado e das decisões tomadas sobre a escolha dos indicadores e faixas de indicadores, é preciso conhecer o PBF e o seu funcionamento. Assim, em seguida será feita a apresentação do programa.

Capítulo 1 | Metodologia e forma de análise

A pesquisa toma como objeto o Programa Bolsa Família (PBF), que será analisado por meio do Índice de Gestão Descentralizada Municipal (IGDM) e das taxas que compõem o indicador nos municípios do estado de São Paulo, no período de 2006 a 2013; das normas do PBF no período de 2006 a 2012 e das entrevistas realizadas com os gestores de cada setor do PBF na cidade de São Carlos-SP. Portanto, a pesquisa envolve dois métodos: qualitativo e o quantitativo.

Inicialmente foi realizada a leitura dos decretos, portarias e normas operacionais do PBF, no período de 2006 a 2012, observando a institucionalização da intersetorialidade, ou seja, se ela está presente nos documentos e como é apresentada, e se no decorrer do tempo sua existência se torna mais frequente ou não e se há mudança no teor da sua apresentação. Assim, compreende-se como maior institucionalização a observação frequente da intersetorialidade nos documentos e como elemento de ação dos gestores; por outro lado, compreende-se como menor institucionalização, a não menção da intersetorialidade nos documentos e sua utilização voltada mais como um elemento técnico do desenho da política pública.

Os dados quantitativos, por sua vez, serão utilizados para comparar como se comportam os valores do IGDM ao longo do tempo nos municípios do estado de São Paulo, para verificar se há, por hipótese, uma tendência uniforme de aumento dos valores do indicador que corresponda ao efeito indutor do governo federal e à institucionalização das relações intersetoriais no nível local. O primeiro passo foi identificar como o IGDM municipal se comporta com relação ao tempo, ou seja, se houve ou não uma tendência geral de melhora no indicador.

Em seguida, procurou-se identificar se os portes municipais estariam associados à variação do IGDM ao longo do tempo para os municípios, supondo-se que exerceriam, por hipótese, alguma influência sobre o comportamento do indicador. O intuito foi o de verificar se o tamanho populacional do município favorece a gestão descentralizada do PBF e o fortalecimento de relações intersetoriais locais ou não, a despeito da indução federal, e talvez mais evidentemente que ela; ou, ao contrário, justamente devido à indução federal, já que esta pode ter efeitos diferenciados e mais significativos segundo o porte do município – por hipótese, mais evidentes nos municípios de pequeno porte, que, contando com menos recursos

próprios, seriam mais sensíveis ao apoio federal, enquanto que municípios maiores talvez detenham maior autonomia.

O próximo passo foi identificar o comportamento do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) nos anos de 2000 e 2010, visando verificar a possibilidade de uma tendência, seja ela geral ou diferenciada por porte de município. Para isso, os valores do IDHM foram categorizados por faixa – de muito baixa a muito alta –, tendo sido estas faixas correlacionadas com aos portes de município. As diferentes frequências das faixas de IDHM por porte do município indicam a possível influência do tamanho do município sobre o desenvolvimento humano, em que, supostamente, quanto maior o município, maiores os recursos e possibilidades de investimento, resultando em maior IDHM. Assim, supõem que municípios maiores e mais desenvolvidos tenham melhores condições de investimento e gestão do PBF, resultando em maior IGDM.

Por último procuramos identificar o comportamento do índice de GINI nos anos de 2000 e 2010, no qual buscamos verificar se há uma tendência de desigualdade de concentração de renda em relação ao porte municipal. Para isso, devido ao GINI ter pouca variabilidade, observamos os valores máximo, mínimo e mediana do GINI para os porte municipais com o objetivo de observar justamente a variabilidade do indicador dentro de cada porte municipal. Neste caso, supõe-se que quanto maior o município maior a desigualdade de concentração de renda e, portanto maior a quantidade de famílias alvo para o PBF, uma vez que cidades maiores possuem uma acentuada estratificação social.

Por último na pesquisa foi realizada a pesquisa de campo, na cidade de São Carlos (SP), na qual possibilitou observar e compreender a gestão local, as relações entre os atores de cada setor, destacando as dificuldades e barreiras da intersectorialidade. O intuito da pesquisa de campo é observar a terceira hipótese levantada na pesquisa, ou seja, se o bom desempenho do IGDM é resultado de um elemento gerencial local. Essa parte da pesquisa foi realizada na cidade de São Carlos devido ao valor considerado satisfatório de gestão do indicador IGDM, no qual possibilitou identificar melhor a relação entre os setores e os seus desempenhos.

A pesquisa de campo também viabilizou a partir do estudo particular pensar e refletir o desempenho dos setores, através das taxas, de toda a amostra aqui estudada. Para isso procurou-se identificar o comportamento de cada uma delas, destacando diferenças e similitudes do desempenho em relação ao longo do período, ou seja, se há uma tendência de crescimento, queda ou constância de seu comportamento. A hipótese aqui, assim como no estudo de caso é que os setores possuem desempenhos diferentes, uma vez que há setores

institucionalizados há mais tempo, com lógicas de trabalho- técnicas, administrativas e burocracias- diferentes. É importante destacar que os resultados obtidos nessa etapa da pesquisa não refletem o todo apenas o cenário de uma cidade, entretanto nos possibilita refletir o cotidiano da intersectorialidade.

1.2 Descrição das etapas de trabalho

O primeiro passo da pesquisa foi coleta e leitura dos decretos, portarias e normas operacionais do PBF, no período de 2006 a 2012, coletados no site do Ministério do Desenvolvimento Social e organizados de acordo com ordenamento jurídico e o ano.

Em relação à parte quantitativa, inicialmente foi realizado um corte amostral, isto é, a seleção dos municípios que possuíam no ano de 2013, valores do IGDM acima de 0,55, considerados pelos formuladores da política como o valor mínimo e condição para receber o repasse de recursos do governo federal. Dessa maneira, foram excluídos da amostra os municípios que não se enquadravam nesta condição. E, para aqueles que, especificamente no ano de 2013 – o último da série temporal –, satisfaziam à condição mínima para recebimento do repasse, foram medidas, para todos os anos anteriores, as frequências médias anuais do IGDM, a fim de verificar o comportamento do indicador ao longo do tempo durante todo o período.

O IGDM, indicador do PBF que possui como objetivo avaliar a gestão do programa nos municípios varia de 0 a 1, sendo que quanto mais próximo de 1 melhor é a gestão. Devido a grande quantidade de dados, o manuseio com o indicador será por meio da criação de faixas do IGDM em alto, médio e baixo valor de gestão, realizado da seguinte forma: para a faixa baixo valor foi estabelecido os valores abaixo de 0,55, que é o valor mínimo para o repasse de recursos do governo federal.

Para o valor médio foi feito o seguinte cálculo: foi observada a frequência dos valores do IGDM por ano para todos os municípios e observado a porcentagem de ocorrências em que o valor estava abaixo de 0,55. Feito isso, foi subtraído dos 100% da amostra, o valor dessa porcentagem, que corresponde aqueles que possuíam o valor mínimo, excluindo assim os casos com a faixa de baixo valor. O resultado dessa subtração foi dividido por dois e somada a porcentagem retirada, acumulando assim a porcentagem daqueles que não receberiam o benefício. O valor encontrado é referente a uma porcentagem de ocorrências. Encontrada essa porcentagem de ocorrência volta-se a tabela de frequência e observa o valor do IGDM para

aquela porcentagem. Realizado isso do ano de 2006 até o ano de 2013, foi somado os valores correspondentes e tirado uma média, assim obtemos a faixa do IGDM médio.

Para melhor compreensão do caçulo segue a fórmula abaixo, no qual X representa a porcentagem de ocorrências de tiveram por ano, valores abaixo de 0,55.

$$100\% - X\% = Y\% \rightarrow (Y\% \div 2) + X\% = \% \text{ referente a um valor de ocorrência}$$

Para cada ano, teremos um valor de ocorrências, que segue abaixo a lista:

Ano	% referente a um valor de ocorrência
2006	0,70
2007	0,68
2008	0,72
2009	0,72
2010	0,75
2011	0,76
2012	0,82
2013	0,83
Soma	5,98

A soma encontrada será dividida por oito, quantidade de anos da base de dados, o que nos dará como resultado o valor de 0,74. Dessa forma as faixas encontradas são:

$$\begin{aligned} &\leq 0,55 = \text{Baixo} \\ &\geq 0,56 \leq 0,74 = \text{Médio} \\ &\geq 0,75 \leq 1 = \text{Alto} \end{aligned}$$

O estabelecimento das faixas possibilita a observação do IGDM por porte municipal, possibilitando notar se há influência do tamanho populacional do município na qualidade da gestão da política pública, uma vez que municípios de grande porte e metrópoles possuem condições técnicas e de recursos maiores em relação a municípios pequenos, o que possibilitaria um alcance do valor maior de IGDM; e seu desenvolvimento no período estabelecido, ou seja como o IGDM se comporta por portes municipais no período de 2006 a 2013.

Como o objetivo da pesquisa é observar a intersectorialidade essa é vista de modo mais detalhado a partir das taxas, uma vez que para obter valores do IGDM alto é necessário que as taxas que o compõem possuam gestão adequada, ou seja, que a intersectorialidade funcione na gestão municipal. As taxas utilizadas são: TAAS (Taxa de Acompanhamento da Agenda de Saúde), TAFE (Taxa de Acompanhamento da Frequência Escolar), TCQC (Taxa de Cobertura Qualificada de Cadastros), as três taxas correspondem respectivamente ao setor da saúde, educação e assistência social. Neste caso as taxas serão analisadas buscando averiguar o desempenho da gestão de cada taxa em separado observado se há discrepâncias entre elas.

Para isso, assim como o IGDM as taxas também foram recodificadas em faixas, para isso foi utilizada a mesma recodificação de baixo, médio e alto. Entretanto, como cada taxa possui um período diferente de transferência dos dados referente ao cumprimento da condicionalidade (a saúde é semestral, a educação é bimestral e a assistência social é mensal), foi realizado o agrupamento desses períodos para cada taxa e ano (2006 a 2013), retirado uma média para cada agrupamento, obtendo assim um valor anual e posteriormente feito a recodificação de valores alto, médio e baixo.

Os municípios da amostra foram organizados de acordo com seu porte. Para isso foi utilizada a categorização do próprio Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) em suas avaliações sobre o PBF. Sendo assim, considera-se municípios de pequeno porte I aqueles com até 20.000 habitantes, pequeno porte II aqueles com de 20.001 até 50.000 habitantes, de médio porte aqueles com 50.001 até 100.000 habitantes, de grande porte aqueles com 100.001 até 900.000 habitantes e finalmente as metrópole com mais de 900.000 habitantes.

Além da categorização dos municípios também foi realizada a categorização de outros dados na pesquisa. A começar pelo Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), dos anos de 2000 e 2010, que é medido pelas dimensões de longevidade (expectativa de vida), educação (escolaridade da população adulta e fluxo escolar da população jovem) e renda (per capita) de cada município. O IDHM é um índice que varia de 0 a 1, e quanto mais próximo de 1, maior é considerado o desenvolvimento no município. Dessa forma o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) estipula as seguintes faixas para o IDHM: muito baixo entre os valores de 0 a 0,499; baixo entre 0,500 a 0,599; médio entre 0,600 a 0,699; alto 0,700 a 0,799 e muito alto 0,800 a 1.

Em seguida trabalhamos com o índice de GINI no qual não fizemos categorização por dois motivos, primeiro que o próprio indicador não possui a categorização já feita como o caso do IDHM, e em segundo lugar pela concentração dos valores do GINI próximo a 0,5 com pouca variação dos valores para acima e abaixo. Dessa forma resolvemos observar a variação máxima, mínima e a mediana para os portes municipais.

A terceira parte da pesquisa, que compreende as entrevistas realizadas com os gestores de cada setor do PBF na cidade de São Carlos, foi realizada com questionários fechados para os gestores que não tinham disponibilidade para conceder entrevistas, e a partir desses questionários, estruturadas entrevistas com os gestores que permitiram conceder entrevista. A pesquisa de campo tem como intuito entender como os gestores compreendem a intersectorialidade, como modo como ela funciona no município, e as dificuldades apontadas

por cada gestor e o modo como ocorrem às inter-relações cotidianas dos gestores, permitindo, assim, uma investigação mais profunda da gestão da intersetorialidade que os dados são incapazes de oferecer podendo utilizar essas informações como complemento para a análise.

Capítulo 2 | Federalismo no Brasil:

Como dito anteriormente, o estudo sobre políticas públicas possui com destaque a multidisciplinaridade da área e, apesar do objetivo da pesquisa ser a observação da implementação da intersetorialidade do Programa Bolsa Família (PBF), antes de iniciar a revisão literária já sobre a intersetorialidade nas políticas sociais tomo como início a revisão sobre o federalismo brasileiro. A formulação de uma política pública de abrangência nacional pelo governo federal destaca a centralização desse nível federativo, da formulação de política, a capacidade de indução para as demais unidades federativas da implementação da política.

No caso da inovação que representam as relações intersetoriais pode ser beneficiada ou prejudicada, pois uma vez que foi incentivada pelo governo federal, que detém recursos para, em certa medida, e devido às características do federalismo brasileiro, submeter os entes subnacionais a se adequarem a esta nova forma de gestão, por outro lado, também devido às características deste mesmo federalismo, podem ter se cristalizado tão fortemente os padrões institucionais setoriais nos níveis subnacionais que os recursos de poder com que conta o governo federal não sejam suficientes para alterá-los no curto e médio prazos.

Dessa forma, destacamos o debate sobre os processos de centralização e descentralização ocorridos com as constituições e as relações intergovernamentais – elementos esses que esclarecem, a iniciativa do governo federal na formulação e implementação de políticas públicas, as relações de dependência das unidades federativas – estaduais e municipais – para com o governo federal.

2.1 A centralização e descentralização federativa no Brasil

Apesar das ideias sobre o federalismo serem datadas ainda do período imperial, será apenas em 1889 que, com o advento da República, que o federalismo passa a ser concretizado na prática política. A república foi resultado do desgaste da monarquia para os cafeicultores¹ e militares, já o federalismo, como apontado por Arretche (2001) e Souza (2005)², não é resultado das clivagens sociais, conflitos étnicos, linguísticos ou religiosos, nem da

¹ Os cafeicultores, então elite econômica do período, tiveram desavenças com o Império, devido a abolição da escravatura, os esforços insuficientes de modernização da agricultura cafeeira e a necessidade de ter poder livre da centralização e dos impostos monárquicos. Já os militares arrastavam descontentamentos em relação à monarquia desde o fim da Guerra do Paraguai (SOUZA, 1985; NEVES, 2003).

² Nesse ponto as autoras Arretche (2001) e Souza (2005) discordam dos modelos de criação da federação propostos por Stepan (1999), que caracteriza em dois grupos. O grupo *come together*, que é a união dos estados independentes e o grupo *hold together* que mantém unido as partes devido a diversidades linguísticas, culturais, dentre outras.

possibilidade de dispersão do Estado unitário, uma vez que, no final do século XIX, os movimentos separatistas haviam sido controlados pelo Império, mas como aponta Souza (1985), é resultado dos interesses da oligarquia que colocavam seus interesses como os da nação.

Dessa forma, o processo pelo qual ocorreu à federalização no Brasil foi motivado pelo desejo de autonomia de um grupo e de seus estados – como São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul – que passaram a predominar sobre as demais unidades, ao ponto de controlar as disputas presidenciais. Assim a centralização que antes era na mão do rei agora é centralizada no governo federal, mais especificamente nas mãos de oligarquias estaduais. Essa centralização de poder, mesmo diante de uma descentralização e autonomia formais dos estados, garantiam que uma oligarquia e um grupo de estados prevalecessem sobre as demais unidades estaduais, concentrando recursos administrativos, tomando medidas que os privilegiavam, assegurando o situacionismo e, portanto, a consolidação do governo federal. (ABRUCIO, 1998; ARRETCHE, 1996)

Importante destacar que a centralização administrativa no governo federal sempre esteve muito presente no Brasil, desde a República passando por períodos em que era pautada a descentralização até a chegada de momentos em que governos autoritários centralizavam o poder na União. Iremos a seguir pautar por meio das Constituições já existentes que estes processos de centralização e descentralização, na medida em que não acompanhados pela delimitação precisa das atribuições e responsabilidades de cada ente federado, e da não superação das desigualdades e heterogeneidades locais viabilizou a centralização no governo federal de uma maior capacidade de iniciativa para formular e implementar políticas públicas com modelo tido como inovador, de grande complexidade de gestão, implementadas em todo território nacional, como é o caso da intersectorialidade.

Na Constituição de 1891, foram atribuídas aos estados autonomia e descentralização em relação ao poder central, entretanto manteve-se a canalização dos recursos por parte de poucos estados e uma escassa relação federativa entre os entes da federação, sendo em certo ponto uma relação conflituosa das oligarquias regionais que transpassavam para um conflito entre estados. A política dos governadores foi resultado da concentração de recursos e das relações federativas, na qual se buscou por meio desse pacto confinar as disputas nos estados, impedindo que os conflitos ultrapassassem as barreiras regionais e provocasse uma instabilidade política nacional.

A Constituição de 1934, resultado do golpe de 1930, teve como característica principal, a retomada da centralização dos poderes na União. Entretanto, medidas como o aumento da representação política dos estados menos populosos na Câmara dos Deputados e o repasse de recursos e assistência técnica do governo federal para as unidades federativas tinham como objetivo diminuir as diferenças de poder e de concentração de recursos nos estados. Ou seja, se por um lado houve a centralização na União, por outro, tentou-se corrigir as desigualdades estaduais – tentativa esta que perpassou a outras Constituições (SOUZA, 1985; SOUZA, 2005; SILVEIRA, 1978).

O golpe militar liderado por Vargas que resultou na Constituição de 1937 tinha como destaque a neutralização dos interesses dos estados e construção de uma unidade política e administrativa que pudesse proporcionar o desenvolvimento social e econômico, buscando dar continuidade às medidas de equilíbrio entre as unidades federativas. No que diz respeito às políticas públicas – as políticas sociais anteriores a 1930 eram fragmentadas e emergenciais – a forte centralização do poder no governo federal possibilitou a criação de uma legislação social, a estruturação de órgãos específicos para as políticas sociais e a criação do aparato administrativo do DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público) baseado nos critérios weberianos de imparcialidade e formalidade, ou seja, uma organização racional legal, foram fatores que fomentaram a forte setorialização das ações – políticas públicas – do Estado. Além disso, a Constituição de 1937, conjuntamente com essas ações favoreceram um fortalecimento institucional central capaz de formular estratégias de desenvolvimento econômico e de inovação em política social (SOUZA, 1985; SOUZA, 2005; SILVEIRA, 1978; FARAH, 2001).

Já a Constituição de 1946, resultado do fim do governo Vargas, proporcionou a descentralização e a devolução de certa autonomia aos estados, porém manteve grande parcela das competências no governo central, uma vez que se buscava atenuar as desigualdades horizontais entre os estados por meio de ações e recursos do governo federal. Ou seja, a persistência das desigualdades regionais e entre estados e municípios é uma condição que perpassa toda a trajetória da organização federativa brasileira, impondo-lhe certas restrições: neste período, de intervalo democrático, como é conhecido, apesar de novo ganho de autonomia pelas unidades subnacionais e de descentralização de poder, tais desigualdades, assim como hoje, não deixaram de ser justificativa para uma concentração de recursos, responsabilidades e competências no nível federal, único potencialmente capaz de atuar de forma a diminuí-las ou minimizá-las.

Entretanto, logo essa descentralização de poder e autonomia dos estados deu lugar a um novo e forte processo de centralização durante da Ditadura Militar. A Constituição de 1967, caracterizada o máximo de centralização, tanto do poder político como tributário. A transferência de recursos intergovernamentais oriunda da reforma tributária, por exemplo, ampliou a capacidade de mobilização de recursos financeiros pelo governo federal chegando à supressão da autonomia estadual. É também durante o regime militar que temos no Brasil a consolidação e ampliação das políticas sociais, como já ocorrera sob o governo Vargas, ou seja, o período de forte centralização no governo federal propiciou novamente o desenvolvimento e avanço das ações do Estado na formulação das políticas sociais nacionais de ampla cobertura (GADELHA, 2007; SOUZA, 2005; MEDEIROS, 2001).

A Constituição de 1988 marca o retorno da Democracia, e diferentemente das anteriores não é resultado do trabalho de juristas e nem um retrato de outras Constituições. Ela manteve o sistema federativo, que no entanto foi pela primeira vez questionado, mas foi caracterizada pela descentralização de poder, proporcionando maior autonomia e adoção de regras uniformes para as unidades federativas bem como a provisão de mais recursos para os estados e municípios, buscando o fortalecimento destes junto aos estados; além disso, visou à universalização de alguns serviços sociais como saúde, educação e assistência social.

Essa Constituição visava, por meio da descentralização, o fortalecimento dos estados e municípios como meio de garantia da manutenção da democracia, porém não atingiu a pretendida igualdade horizontal entre os estados e municípios. Ou seja, há certa autonomia, porém, pela própria definição e delimitação das atribuições de cada nível federativo, não são todas as unidades, principalmente para o caso dos municípios, em que as condições técnicas, administrativas e de recursos possibilitam o fornecimento de determinados serviços públicos e de iniciativas na formulação de políticas públicas (GADELHA, 2007; SOUZA, 2005; ARRETCHE, 1996).

A centralização e descentralização presentes nas constituições definem, de modo geral, como a autonomia, as competências, os recursos e o poder estão divididos entre as unidades. De forma simplista, podemos compreender que cada Constituição representa um período de maior centralização ou inversamente de descentralização, embora, como afirmam Abrúcio *et al* (2009), classificar o sistema federativo brasileiro como centralizado ou descentralizado seja uma caracterização no mínimo simplista. Portanto, a complexidade do federalismo no Brasil – seja devido à forma como se deu o pacto federativo (um poder centralizado em uma oligarquia), seja devido às desigualdades e heterogeneidade das unidades federativas (quanto

à capacidade técnica, administrativa e de recursos) – é tamanha que mesmo em uma Constituição tida como descentralizada, como a Constituição de 1988, há aspectos que indicam uma centralização ainda presente no nível federal.

Para Arretche (2012), essa centralização vem desde a construção do Brasil federativo, da necessidade de unicidade territorial, tendo em vista que o pacto federativo não foi realizado por um acordo entre todos os estados, mas da percepção das elites sobre a incapacidade das províncias de desempenharem as funções governativas, já que a desigualdade entre as unidades federativas acarreta desempenhos díspares, questão esta existente ainda no federalismo brasileiro e na Constituição de 1988.

Arretche (idem) destaca ainda que a centralização existente mesmo após a Constituição de 1988³ é resultado do provimento de serviços públicos e de políticas públicas de grandes dimensões a ser realizados pelo governo federal, uma vez que não houve a determinação das competências exclusivas de cada unidade federativa, em grande medida dificultada pela desigual arrecadação tributária, que limita a autonomia do nível local em fornecer os serviços sociais e dos eleitores em elevar o gasto social dos governos locais (ARRETCHE, 2004).

Como as transferências fiscais têm limitado efeito equalizador sobre as diferenças interestaduais e intermunicipais de capacidade de gasto, permanece necessária a ação do governo federal para viabilizar patamares básicos de produção de serviços sociais. (ARRETCHE, p.19, 2004)

Essa centralização possibilita que o governo federal possua a capacidade de formular e induzir as demais unidades federativas a aderirem às suas iniciativas por meio do direcionamento do repasse de recursos para cada setor de política pública, chegando a estabelecer valores a serem investidos e as ações a serem executadas pelos municípios⁴ e estados. No caso do PBF, podemos destacar a exigência na construção municipal de mecanismos de planejamento, de gestão e de ações intersetoriais como um aspecto da centralização do governo federal, que propôs uma política pública com um novo modelo de planejamento e repassa o dever de execução para os municípios.

Dessa forma, Arretche (2012) compreende que foi desenhada e estabelecida pela Constituição de 1988 uma centralização regulatória e de arrecadação, e uma descentralização

³ Na qual a descentralização é concebida como reação à forte centralização ocorrida durante o regime militar.

⁴ A determinação da quantidade de recursos e do setor de política pública em que devem ser investidos é resultado de uma das emendas na Constituição de 1988, conforme destaca Souza (2005).

administrativa que possui forte influência do governo central. Como exemplo, dessa forte centralização estão às políticas de saúde, educação e assistência social, que possuem a definição de suas normas e diretrizes de execução, assim como a quantidade de recursos a serem investidos e a delimitação do local de investimento, centralizados no governo federal, cabendo às demais unidades federativas apenas a implementação, sem uma grande margem de manobra para gestão ou capacidade de decisão quanto aos quesitos de sua ação para com a política.

Essa centralização regulatória pode ser vista, por um lado, como uma forma de superação dos obstáculos à descentralização e tentativa de uniformização da política, visto que todas as unidades federativas, teoricamente, passariam a ter, teoricamente, as mesmas condições de gestão, uma vez que a adesão à política é impulsionada pelo auxílio técnico, administrativo e financeiro, e um controle ou constrangimento das possíveis ações clientelistas reprimidas, uma vez que as decisões são tomadas pelo governo federal. Por outro lado, essa centralização pode ser vista como uma restrição de ações, uma limitação a moldar a política às demandas locais e não garantir a diminuição do clientelismo (ARRETCHE, 2012; BERCOVICI, 2002).

Citando como exemplo o Programa Bolsa Família (PBF), fazemos aqui um parêntese ilustrativo, observando que a centralização por si só não garante a concretização dos aspectos positivos de uniformização da política e de restrição de má conduta. O PBF é uma política pública formulada com os parâmetros de funcionamento decididos pelo governo federal, onde cabe a aos estados e, principalmente, aos municípios apenas a implementação da política. O desenho do programa, ao regulamentar o repasse de certos recursos aos municípios em dependência do desempenho obtido por eles e medido através do IGDM, pode acabar por inserir um critério de manutenção de desigualdades, e não, de uniformização da qualidade da política. Isso porque, através dos mecanismos de repasse de recursos, que os condicionam ao desempenho obtido e medido pelo IGDM, os municípios (ou estados) com maiores capacidades administrativa, técnica e de recursos irão ao final possuir, provavelmente, um desenvolvimento e um resultado mais satisfatório, mantendo a desigualdade tanto territorial como da própria política. (REGO et al 2013; BICHIR 2010; ARRETCHE 2005; 2012 SANTOS, 2008).

Além disso, também se observa a existência de ações clientelistas por meio do favoritismo, praticado pelos agentes implementadores locais, como a omissão de uma renda na família durante o cadastramento na base do Cadastro Único, ou até mesmo a não inclusão

de uma família, dentre outras ações possíveis praticadas por estes agentes, diante da autonomia e dos recursos de que dispõem, mesmo com a restrição de ações a partir da regulamentação e centralização de decisões no governo federal. Ou seja, de modo geral, as características e atores locais podem pesar na gestão, implementação e no resultado da política. (REGO et al 2013; BICHIR 2010; ARRETCHÉ 2005; 2012 SANTOS, 2008)

Retomando a discussão sobre a centralização, no mesmo sentido do argumento de Arretche (2012) apresentado anteriormente, Souza (2005) destaca que a centralização no governo federal pode ser atribuída aos seguintes motivos: às competências exclusivas, à falta de especificidade das competências e às desigualdades e heterogeneidade existentes entre as unidades federativas – principalmente municipais. Na Constituição de 1988 há uma centralização de competências exclusivas da União, “compreendendo 25 itens do artigo 21 da Constituição de 1988” (SOUZA, 2005, p. 115) e, no que se refere às competências concorrentes, observa-se que apesar da Constituição apresentá-las como comuns aos três níveis de governo, a falta de especificidade sobre as atribuições de cada nível, as desigualdades e heterogeneidades locais e, em decorrência delas as distintas capacidades dos entes federados, no que diz respeito à administração, recursos, provimento de serviços públicos, dentre outros fatores, acabam levando à centralização da tomada decisão e formulação das políticas públicas na União, que posteriormente – devido ao desenho institucional da política que impulsiona a adesão – repassa para os demais entes federados apenas a sua execução.

Já para Abrucio (1994), o que houve foi o fortalecimento dos estados em detrimento da União. O aumento da parcela dos recursos nacionais destinados para os estados (e municípios) e a diminuição dessa parcela para União, e o aumento do poder político pelo poder de veto dado às unidades estaduais no Congresso Nacional frente a qualquer mudança na estrutura federativa, possibilitaram que o fortalecimento dos estados em detrimento da União, o que o autor chama de “federalismo estadualista”, no qual, por um lado são mantidas as competências e responsabilidades da União, mas por outro, há a isenção de uma série de responsabilidades para os estados e a não delimitação clara na Constituição quanto às competências concorrentes. Assim, para Abrucio (idem), a centralização regulatória do governo federal, pautada por Arretche (2012) e Souza (2005), é resultado do fortalecimento dos estados.

Para os autores Silva *et al* (2004), a centralização da formulação e implementação de políticas públicas, principalmente políticas sociais, pelo governo federal, tem alterado as

iniciativas municipais e estaduais, uma vez que as subunidades federativas, principalmente os municípios, possuem recursos limitados, carecem de arrecadação tributária própria e acabam deixando de formular políticas sociais, substituindo-as pelos programas do governo federal. Programas estes que possuem incentivos de recursos para as subunidades federativas aderirem, sendo a sua operacionalização e regulamentação realizadas também pelo governo federal, ou seja, ficando a encargo das subunidades a execução custeada pela União.

Esta foi, em certa medida, a trajetória dos programas de transferência de renda, que tendo sido originados no nível local, foram sendo gradativamente extintos ou associados ao Programa Bolsa Família. Esta trajetória pode ser considerada como um bom exemplo de avanço recente da centralização federal da gestão de políticas sociais, simbolizada, inclusive, pelo fortalecimento e visibilidade adquiridos pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) desde 2002, sob os governos petistas.

A discussão sobre os processos de centralização e descentralização, oriunda desde a formação do Brasil em federação até a Constituição de 1988, envolve elementos políticos, administrativos e de recursos humanos e financeiros, cuja distribuição e redistribuição é fundamental para a compreensão das políticas públicas. Tais processos não são uma via de mão única, pois, como visto, podem avançar e retroceder em contextos diferenciados, como nos momentos em que a centralização foi resultado dos governos autoritários, e a descentralização resultado de tentativas de redemocratização e partilha de poder. No entanto, como notado por Arretche (2012), não se pode simplificar o federalismo brasileiro como um modelo centralizado ou descentralizado, pois mesmo num contexto de expansão da institucionalidade democrática, como o fundado com a Constituição de 1988, em que a descentralização foi a ele associada, também experimentamos novos mecanismos e avanços da centralização. Portanto, ao tratar de tais processos não se pode desconsiderar os conflitos e contradições que os perpassam e que têm efeitos sobre a gestão e implementação de políticas públicas.

Considerando, pois, que os processos de centralização e descentralização, acompanham e marcam a formulação de políticas públicas, seguidas pela sua implementação por meio das outras unidades federativas, levanta-se questionamentos sobre as relações intergovernamentais dessas unidades – União, estados e municípios. Assim, concomitante à discussão sobre a distribuição do poder e competências das unidades federativas está a discussão sobre as relações intergovernamentais. A maior ou menor separação das unidades

federativas e autonomia de decisão e ação tornam as relações intergovernamentais ponto central para manter a articulação entre as unidades que constituem o pacto federativo.

2.2 Relações intergovernamentais: cooperação, competição e dependência

Ao focar na discussão sobre as relações federativas no Brasil é preciso apresentar as principais linhas de compreensão sobre os padrões de relações predominantes. A concepção do federalismo no qual prevalece a separação entre as esferas de governo como totalmente autônomas passa a ser repensada nos anos de 1930 nos Estados Unidos, em decorrência da Grande Depressão.

Tendo isso em vista, o autor Elazar (1962) compreende as relações intergovernamentais cooperativas com base na concepção de que o federalismo é um pacto em que não há um centro de poder, mas vários centros que possuem a interdependência como característica principal, por isso a cooperação entre as unidades que constituem esse pacto. Grodzins (in Franzese, 2010) chama a atenção para relações de cooperação antagônicas e coercitivas, presentes em relações não amigáveis, devido à discordância de conteúdo discutido, objetivos perseguidos, desigualdade de poder entre as unidades federativas e o domínio do governo federal em relação às outras esferas. A cooperação entre elas, portanto, não significa necessariamente uma relação harmônica (Franzese, 2010). No caso da competição, Dye (1990) tem como argumento principal que os objetivos da competição no sistema federativo são: a proteção contra abusos de uma unidade federativa, ou seja, o controle mútuo sobre o poder e o aumento da responsabilidade das unidades em satisfazer os cidadãos com políticas públicas melhores, o que por consequência causaria uma melhora na prestação de serviço e inovações nas políticas públicas.

Já para Wachendorfer-Schmidt (2000), apesar das relações intergovernamentais baseadas na competição também terem como ponto central a manutenção da autonomia e dos poderes de cada esfera de governo, acarretam por outro lado, dificuldades na criação de padrões para as políticas públicas. Ou seja, cada unidade federativa formularia e implementaria políticas públicas locais com características distintas das demais unidades, o que implicaria na não homogeneização das políticas. Por outro lado, para o autor, relações intergovernamentais baseadas na cooperação implicariam na consolidação da uniformização das políticas públicas.

Os autores Franzese *et al* (2009), para facilitar a distinção entre as relações de competição e cooperação atribuem os seguintes significados: a competição ocorre quando há

a distribuição de competências entre as unidades federativas, separando o espaço de atuação e autonomia de cada uma, mas favorecendo a competição entre elas; já na cooperação, apesar da existência de uma divisão das competências e responsabilidades, há tarefas a serem executadas em conjunto. Contudo as relações intergovernamentais não são unicamente competitivas ou cooperativas, há uma variação segundo o motivo, objeto ou a política pública que intermeia a relação.

Os modelos teóricos apresentados, embora não se adequem perfeitamente à realidade e sejam passíveis de críticas, são importantes para compreender o caso brasileiro, em que os processos de centralização e descentralização podem ser caracterizados por relações mais competitivas ou cooperativas de funcionamento, dadas as desigualdades de recursos e poder e a regulamentação das atribuições dos entes federados.

No caso do Brasil, na Constituição de 1988 são inexistentes mecanismos ou instituições que regulem as relações federativas. Como demonstra o artigo 23 da Constituição, é por meio de uma lei complementar que as normas para a cooperação entre as unidades federadas serão estabelecidas. Porém, ainda em meados dos anos 2000, tal lei não tinha sido proposta pelo Executivo (SOUZA, 2005). Contudo, mesmo sem a regulamentação constitucional, as relações entre os entes federados ocorrem e apesar da Constituição 1988 indicar as relações como de cooperação, muitos autores as caracterizam como competitivas, chegando a serem mais predatórias do que cooperativas (ABRUCIO, 1998).

Segundo Abrucio (1998) encontramos no Brasil uma relação intergovernamental predatória e competitiva entre estados, municípios e União. Herança do regime militar, o fortalecimento dos estados, principalmente os localizados no Norte e Centro Oeste do país, a partir do aumento das suas representações na Câmara Federal e por meio de apoio econômico a estados médios através do II Plano Nacional Desenvolvimento, permaneceu no período democrático, com aumento da parcela dos recursos econômicos, das suas receitas, independência e poder, ou seja, um fortalecimento dos estados frente à União. Isso possibilitou a formação de coalizões de veto dentro do Congresso Nacional para qualquer tentativa de mudança na distribuição de recursos e encargos entre os entes federados, principalmente para os estados.

Por sua vez, o aumento do poder dos estados, que acarretou em uma postura mais independente frente ao Governo Federal, aumentou as ações predatórias, uma vez que as perdas e os custos das decisões tomadas passaram a ser transferidas para o Governo Federal. A relação de competitiva dos estados não é apenas vertical, as relações horizontais também

são baseadas na competição. Apesar do aparente equilíbrio entre os estados, há assimetrias⁵ e multipolaridades que potencializam as ações competitivas. Com relação aos municípios, a relação horizontal também é baseada na competição pela luta constante da manutenção e conquista de novas fontes de recursos (ABRUCIO *et al*, 1998).

Na relação vertical especificamente dos municípios, Arretche (2012) observa uma relação de grande dependência tanto com os estados como, principalmente no caso das políticas públicas, com a União. Essa dependência é motivada pela escassez de recursos financeiro e administrativo, pela incapacidade e não responsabilidade na formulação de políticas públicas. Apesar de no primeiro momento, logo após a Constituição de 1988, a descentralização tributária, autonomia política, o compartilhamento de atribuições, não delimitadas e a redução dos recursos da União terem levado a uma municipalização das políticas, a autora chama a atenção para o fato dos municípios passarem⁶ a atribuir à União a formulação dessas políticas, sendo que a sua adesão é impulsionada através do repasse de recursos. Exemplo disso são as políticas públicas de grande abrangência como a saúde, educação e assistência social, que foram formuladas pelo governo federal, cabendo aos estados e municípios a sua adesão e implementação, sendo que essa, como destaca a autora, ocorre em grande medida devido ao repasse de recursos. Portanto, também há uma transferência da tomada de decisão e de custos para o governo central, assim como é entendido por Abrucio *et al* (1998) na relação dos estados com a União.

Para os autores Abrucio *et al* (1998), o mecanismo de cooperação entre as unidades que constituem o federalismo só será possível a partir da simetria entre as unidades federativas; simetria no estabelecimento das regras do pacto federativo e no seu cumprimento, após suprimir as desigualdades territoriais, tanto no cumprimento de suas competências, como nas capacidades administrativa, de recursos, dentre outras. Assim, em um cenário em que a simetria das unidades federativas prevaleça sobre a assimetria, o mecanismo cooperativo

⁵ Há assimetria, principalmente, das condições econômicas, concomitante à existência de estados com mais poderes, o que possibilita a imposição de certas estratégias a outros estados. Tais estratégias podem ser vistas na guerra fiscal, em que os estados buscam novas fontes de investimentos, e para isso utilizam de medidas como, a concessão de benefícios, diminuição de taxas de impostos, dentre outras. Porém a capacidade de apresentar melhores estratégias está contida tanto pela capacidade econômica, como pela capacidade de impor essas medidas. (ABRUCIO *et al*, 1998)

⁶ Franzese (2010) atribui a essa mudança na relação entre municípios e União à estabilidade econômica propiciada pelo Plano Real de 1994, que fortalece o governo federal.

possibilitará a difusão da autoridade e do poder entre as unidades, evitando o surgimento dos *free riders*⁷ e ações competitivas entre as unidades federativas.

No Brasil, as características de simetria, para que ocorra a cooperação como apontadas por Abrucio *et al* (1998), não são existentes e perpassam o pacto federativo no país desde o seu início, principalmente no que diz respeito à igualdade das unidades federativas. A desigualdade das unidades sempre esteve presente como ponto de preocupação, como já dito antes, desde a formação da República, ganhando vez ou outra, destaque nas Constituições para sua amenização. Dessa forma, apesar da Constituição de 1988 procurar estabelecer uma relação cooperativa intergovernamental, no Brasil, a relação é praticamente baseada na competição e dependência. Para autoras como Arretche (2012), Almeida (2001) e Souza (2005), a limitada capacidade de cooperação entre os entes federados é, de modo geral, resultado: da descentralização sem a determinação e a superposição das competências quanto ao provimento de serviços e políticas públicas de cada unidade federativa; das desigualdades dos entes federados, que refletem nas desiguais capacidades de implementar políticas públicas; da ausência de incentivos e mecanismos institucionais para a cooperação; e da relação predatória existente devido à capacidade de veto dos poderes locais nas arenas decisórias.

Assim, no Brasil, a centralização regulatória, a relação de competição e dependência entre as unidades federativas, especialmente em relação à União, são fatores essenciais para compreender a dependência da formulação de políticas públicas de grande abrangência da União. Nesse ponto, Franzese (2010) contribui propondo uma nova perspectiva, na qual a autora observa a influência das políticas públicas no federalismo: a universalização dessas políticas de abrangência nacional (saúde, educação e assistência social), resultado de uma relação de competição e dependência, promoveria uma mudança nas relações federativas, tornando-as mais entrelaçadas e cooperativas.

Como reforço a este argumento de Franzese (2010), a autora Draibe (2009) apresenta que o fortalecimento da intersetorialidade em políticas públicas é desafiado pela capacidade de coordenação das unidades federativas. Assim, quanto maior for à coordenação das relações federativas, mais fortalecida fica a intersetorialidade da política. Como exemplo dessa relação intersetorial e de coordenação federativa, o caso PBF, apresentado por Silva (2013), aponta

⁷ O que pode ser traduzido como “caronas” é compreendido como um fenômeno no qual as unidades federativas deixam de investir ou implementar políticas públicas em um determinado setor, acabam utilizando os serviços das unidades federativas vizinhas. (PIERSON 1995; ABRUCIO et al 1998)

que o fato de a formulação da política não apresentar a intersetorialidade como responsabilidade de execução de apenas uma unidade federativas e de não exigir grandes órgãos ou burocracias para gerir-la favoreceu uma relação cooperativa dos municípios. Entretanto a relação de cooperação provocada por uma política pública é anteriormente a ela baseada ainda em relações de dependência e competitividade. Ou seja, apesar de avançarmos na cooperação federativa a base para essa relação está principalmente na dependência da União para a formulação e implementação de políticas nacionais (FRANZESE, 2010).

Dessa forma, apesar de encontrarmos no Brasil o desenvolvimento de relações cooperativas por meio de políticas públicas, estão longe das propostas por Elazar (1962) de negociação constante entre as unidades federativas, e por outro lado também estão longe das relações de competição, como apresentados por Dye (1990), em que há controles mútuos de poder. As relações entre as unidades federativas no Brasil estão mais próximas das cooperativas coercitivas de Grodzins (*apud* FRANZESE, 2010) em que há o predomínio do governo federal em relação às demais unidades federativas, uma vez que a formulação e implementação de políticas nacionais são fomentadas pelo governo federal.

De forma mais simplista como destaca Abrucio (1998), as relações federativas no Brasil são baseadas no “quem perde menos e quem ganha mais”, o que, pela forma como se deu o pacto federativo – centralização de poder por alguns estados e manutenção das desigualdades dos entes federativos – faz com que permaneçam relações de dependência e competitividade – seja devido aos recursos econômicos como também políticos e administrativos, o que torna difícil – porém não significa a inexistência – relações cooperativas. Por outro lado, podemos destacar que a própria centralização ou a espera da tomada de iniciativa pelo governo federal com relação às políticas públicas possibilita a criação de um cenário – por meio da criação de ferramentas, para uma administração propícia à cooperação seja ela horizontal ou vertical e de recursos – para que ocorram relações cooperativas.

Esta revisão literária sobre o federalismo teve como intuito chamar a atenção para dois pontos principais do federalismo nacional que afetam nas políticas públicas. Primeiramente, a centralização – mesmo que constitucionalmente o sistema seja caracterizado como descentralizado – devido a não atribuição e delimitação das responsabilidades e competências de cada nível, à relação de competição e principalmente de dependência entre os níveis federativos, com destaque para com a União, e às desigualdades socioeconômicas das subunidades federativas. Assim a criação de mecanismos de adesão à política pública, o

repassa de recurso realizado mediante o cumprimento de um objetivo ou da própria adesão, o estabelecimento da quantidade de recurso a ser investida na política, a regulamentação e operacionalização da política pelo governo federal, uma vez que as subunidades federativas possuem déficits de gestão pública, são alguns dos pontos do federalismo brasileiro presentes no processo de formulação e implementação das políticas públicas desenvolvidas pelo governo federal.

Portanto, a indução do governo federal sobre as demais unidades federativas em relação às políticas públicas pode ser pensada como resultado da trajetória do sistema federativo brasileiro, centralizado, competitivo e dependente. Dessa forma, adiante, e por meio da revisão literária, vamos observar como o desenvolvimento das políticas sociais de iniciativa do governo federal utilizando dessa centralização e do decorrente poder de indução para formular e implementar políticas públicas pode influir de forma a disseminar uma nova proposta de gestão, a intersetorialidade, resultado de uma concepção de complexidade e multidimensionalidade dos problemas sociais e da necessidade de respostas eficientes e rápidas – conjuntas e intersetoriais – para essas demandas.

Capítulo 3 | Políticas Sociais no Brasil

Neste capítulo será realizada uma breve apresentação sobre as políticas sociais no Brasil, o seu desenvolvimento e as mudanças ocorridas ao longo do tempo, dando enfoque na iniciativa do governo federal na formulação e implementação das políticas assim como na proposta de um novo modelo de planejamento, a intersectorialidade, que é resultado da mudança de perspectiva de compreensão dos problemas sociais, como complexos e multicausais, divergindo da compreensão tradicional, fragmentada e setorializada. Dessa forma, este capítulo apresenta uma revisão literária sobre os seguintes temas: políticas sociais no Brasil, a administração pública e as mudanças de perspectiva, e por fim sobre a setorialidade e intersectorialidade.

As políticas públicas, e principalmente as políticas sociais, são entendidas como ações do Estado na provisão de serviços sociais e resolução de problemas que afligem a sociedade. O chamado Welfare State, ou Estado de bem estar social, ganha força e atenção no contexto internacional após a segunda guerra e como resultado do processo de industrialização. Autores como Marshall (1967) e Claus Offe (1984) argumentam sobre o impacto da industrialização, provocando mudanças sociais e nas ações do Estado, que passa a formular políticas sociais como medida para lidar com as mudanças sociais e econômicas. O Welfare State e as políticas sociais são, portanto, resultados dos problemas desencadeados pelo desenvolvimento capitalista e industrial.

Em síntese, o Estado de Bem Estar Social, apesar de se expressar em diferentes modelos e regimes, caracterizou-se de modo geral, pela responsabilidade do Estado pelo bem estar de seus membros. Trata-se da intervenção do Estado no processo de reprodução e distribuição da riqueza, para garantir o bem estar dos cidadãos (YAZBEK, 2014, p. 81).

Este modelo de ação do Estado começa a ser questionada pela sua viabilidade econômica a partir dos anos de 1970, conforme a crise do petróleo junto com a globalização do capitalismo e as inovações tecnológicas geraram um grande número de desempregados e uma crise econômica. Como resultado, o Estado passou a agir menos na esfera social focalizando sua ação nos mais pobres como uma ação complementar à via do mercado. (YAZBEK, 2014)

No Brasil, as ações compreendidas hoje como políticas sociais, até o final do século XIX, eram resultados de obras sociais e filantrópicas, ou seja, ações realizadas por igrejas, organizações sem fins lucrativos e por solidariedade àqueles que não conseguiam sobreviver apenas com os recursos obtidos pelo mercado (IAMAMOTO *et al*, 1996). A política social passou a ter destaque como ações do Estado em um período marcado pela corrente desenvolvimentista nacionalista e por uma forte industrialização inicial, em que os setores modernos coexistiam com os setores tradicionais, num cenário político de forte centralização de poder e competências no governo federal (SILVA, 2013).

Aureliano e Draibe (1989) destacam que as políticas sociais ganharam força no período de 1930, no governo Vargas, no qual a centralização política tornou possível a criação de um aparato institucional como interventorias, departamento de administração de serviço público, estruturação de órgãos setoriais para as políticas públicas e a tecnificação das burocracias (ARRETCHE, 1996). O desenvolvimento desse aparato possibilitou à formulação de políticas sociais, que eram voltadas principalmente para a classe trabalhadora industrial, que possuía carteira assinada, com a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, a consolidação das Leis Trabalhistas: regulamentação do trabalho feminino e de menores de idade, jornada de trabalho, férias, demissões e acidentes de trabalho. Políticas estas que estavam em consonância com as políticas desenvolvimentistas, nas quais Vargas buscava forjar uma força de trabalho que pudesse suprir as necessidades industriais. Assim tivemos o desenvolvimento e legitimação das políticas sociais voltadas para uma classe, ao mesmo tempo em que houve a criação e legitimação dessa própria classe, seja no mundo social como no mundo político. (THEODORO, 2009)

A restrição dos direitos sociais a um pequeno grupo e o forte controle exercido pelo Estado foi conceituado por Santos (1970) como uma “cidadania regulada”, pois o restante da população e principalmente os pobres, que não faziam parte do grupo de foco das políticas do governo – os trabalhadores regulamentados – continuavam tendo a sua “disposição” um serviço social filantrópico, uma vez que ainda eram realizados por entidades religiosas. Dessa forma, apesar do Estado ter desenvolvido as políticas sociais e buscado garantir alguns direitos sociais (carteira assinada), ações estruturadas na benemerência e filantropia, caracterizavam o país, neste momento, como um não Estado de Bem Estar Social de fato (CARDOSO *et al*, 2005; YAZBEK, 2014).

O período democrático e descentralizador que sucede o regime Vargas e antecede o regime militar mantém as políticas desenvolvimentistas e a busca pelo crescimento

econômico; já no cenário social há um crescimento da população urbana, de trabalhadores industriais, operários, servidores públicos, autônomos, entre outros; ampliando a pressão sobre o Estado para ampliação dos serviços sociais. Entretanto, não houve mudanças na prestação das políticas sociais, que continuaram focalizadas para a classe trabalhadora regular, e ações filantrópicas para aqueles que não faziam parte desta classe (YAZBEK, 2014).

Segundo Carvalho (2001), a criação dos direitos no Brasil ocorreu de forma diferente da observada por Marshall (1967) na Inglaterra, tendo primeiro os direitos sociais sido criados, mesmo antes da expansão dos políticos e civis. No regime militar, apesar da restrição nos direitos políticos e civis, inicia-se o processo de consolidação das políticas sociais. Assim, as políticas sociais do período, que anteriormente eram voltadas para a classe de trabalhadores que possuíam carteira assinada, compreendendo uma faixa pequena de trabalhadores, iniciaram o processo de ampliação e massificação. Entretanto isso não significou uma redistribuição da riqueza e a busca estatal pela minimização da pobreza; ao contrário, é um período em que a “desigualdade social se acentua em um clima repressivo e autoritário” (YAZBEK, p.87; 2014). Assim as políticas sociais visavam apenas à inclusão dos mais pobres no desenvolvimento nacional, e não a busca por uma minimização das desigualdades sociais, uma vez que a priorização no governo militar eram políticas que visavam contribuir com o desenvolvimento econômico e produtivista (MEDEIROS, 2001; CARVALHO, 2001).

As políticas sociais do regime militar são caracterizadas por Yazbek (2014) como uma tentativa de modernização conservadora, pois sua ampliação e massificação não significou a ruptura com os padrões meritocráticos de até então. Aureliano e Draibe (1989) caracterizam estas políticas como meritocráticas, particularistas e clientelistas. Meritocráticas, pois realizam uma estratificação social na medida em que realizam políticas sociais para um grupo; logo, é particularista, uma vez que a proteção social não chega a todos, e clientelista porque estão “sob o domínio de grupos, personalidades e cúpulas partidárias, responsáveis pelas áreas do organismo previdenciário e, principalmente pela distribuição dos benefícios em períodos eleitorais.” (AURELIANO E DRAIBE, 1989, p.11) Assim, apesar do processo de massificação das políticas sociais, não houve mudanças profundas na proteção social do Brasil, tanto na sua focalização como na forma em que os serviços eram prestados. Já no fim do regime militar, com a crise econômica, inflação e com o projeto desenvolvimentista que já não respondia mais com altas taxas de crescimento do PIB, os gastos do governo com as políticas sociais sofreram um corte de investimento. Este cenário possibilitou o surgimento do

neoliberalismo no Brasil, e críticas ao Estado centralizador e a concentração de renda (FAGNANI, 2005; SILVA, 2013).

O processo de democratização e a sua consagração com a Constituição de 1988 trouxe ao cenário das políticas públicas, principalmente das políticas sociais, novos princípios, construídos com base na democracia, no acesso aos direitos e proteção social (redução e prevenção de risco e de vulnerabilidade social) e na eficácia das políticas. Dessa forma, a busca por maior eficácia, por um processo com transparência e *accountability*, a centralidade da responsabilidade do Estado na formulação e implementação de políticas sociais, participação social, descentralização, e por um Estado de bem estar de fato redistributivo caracterizado pela universalização dos direitos sociais, constituem as novas características das políticas sociais que se procura alcançar (DRAIBE, 1998; YAZBEK, 2014).

Entretanto, a autora Yazbek (2014) destaca que no período em que a Constituição de 1988 foi promulgada o discurso internacional era de limitar ou reduzir as intervenções do Estado e realizar reformas neoliberais, ou seja, era dirigir as ações no sentido da privatização e focalização das políticas sociais; já no cenário interno, o país vivia o crescimento da pobreza e do índice de desemprego o que criava mais dificuldades para realizar os novos princípios apresentados pela Constituição de imediato no governo Collor.

No governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), algumas das novas características do processo de democratização começaram a se concretizar, junto com a procura por maior eficiência e eficácia das políticas públicas. O processo de descentralização de competências entre os entes federativos para a provisão dos serviços sociais, que é uma transferência de atribuição e redistribuição de poder, o início da universalização desses serviços e a formulação de políticas voltadas para o enfrentamento da pobreza, foram algumas das mudanças ocorridas (ARRETICHE, 2002; DRAIBE, 2003). Vale destacar que em meados dos anos 1990, apesar do processo de descentralização, pautado na Constituição, ocorre uma centralização⁸ no governo federal das políticas sociais, tornando este encarregado do processo de formulação e de indução às subunidades federativas para a adesão às políticas, o que viabilizará o processo de universalização, cabendo aos estados e municípios a implementação das políticas (ARRETICHE, 2009).

⁸ Segundo Arretche (1996) o processo de descentralização acarretou nas políticas sociais o fornecimento de serviços díspares e sobrepostos entre os estados e municípios, ocasionados heterogeneidades de recursos e de capacidade local de atuação. Assim apenas o governo federal é capaz de desempenhar a tarefa de regulação das políticas sociais e de compensação das insuficiências e desigualdades territoriais, para isso o governo federal deve ter uma centralização administrativa e institucional.

Entretanto, apesar do avanço na universalização das políticas sociais, devido ao movimento de centralização no governo federal da tomada de decisão na formulação de políticas sociais, as ações do Estado, ainda voltadas em direção ao neoliberalismo, tiveram como consequência para as políticas sociais a extinção do Ministério do Bem Estar Social e do Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência e a fragmentação das ações (resultado da sobreposição de agências), o caráter setorial das políticas públicas, devido à criação progressiva de áreas especializadas e a pouca participação da sociedade civil nos processos de formulação e implementação das políticas públicas. Como exemplo, podemos destacar a assistência social e os programas de transferência de renda, que eram políticas isoladas e sobrepostas (FARAH, 2001; SILVA, 2013).

De modo geral, o governo FHC é compreendido por Cohn (1999) como um governo que formulou políticas contributivas e redistributivas, que apesar da busca pela universalização, ela correu em um patamar básico de acesso a serviços sociais e de modo desigual pelas regiões do Brasil. O enfrentamento das questões sociais, principalmente através da proteção social, continuava nos moldes do desenvolvimentismo, em que o setor econômico se sobrepunha aos demais, e filantrópica, uma vez que o Estado neoliberal passou a intervir menos na provisão social. Assim, de modo geral os problemas sociais eram enfrentados de forma fragmentada, desarticulada dos outros setores, com uma universalização básica para alguns serviços como saúde e educação, e filantrópica na assistência social. Yazbek (2014) define o momento como de grande desacerto e tensão na adequação entre o ambiente neoliberal e as reformas sociais da Constituição de 1988.

No governo Lula, já com a estabilidade econômica resultante do Plano Real, o cenário de estabilidade, econômica e democrática, apesar das políticas sociais serem caracterizadas pela baixa eficácia (fragmentação e sobreposição das ações), houve avanços das políticas sociais. (SILVA, 2013). Assim, a participação da sociedade civil ganha destaque, com o fortalecimento das instituições participativas, como conselhos, redes e fóruns para discussão da sociedade civil e governo sobre as demandas sociais (LAVALLE *et al* 2015), a busca por transparência e eficiência das políticas públicas e a implementação de programas como o Programa Fome Zero e o Programa Bolsa Família, políticas públicas resultantes da unificação de diversas políticas – que buscam superar a fragmentação e sobreposição das ações alcançando os resultados esperados com maior eficiência e eficácia – com o objetivo de contemplar os segmentos mais pobres da sociedade, até então não contemplados nas políticas públicas por meio da transferência direta de renda e a garantia de acesso a direitos como

saúde, educação, documentos, entre outros, ou seja, com propostas de solução para a pobreza a curto, médio e longo prazo, com o intuito de reverter a estrutura da desigualdade social.

Dessa forma, outro elemento que se observa nesse período é a capacidade de inovação na formulação das políticas sociais, principalmente no que diz respeito às políticas de combate à pobreza, que possuem na sua formulação a compreensão da pobreza como estrutural, não restrita a uma falta de renda, mas ao não acesso a uma série de outros serviços sociais. No caso do PBF, as condicionalidades nas áreas de saúde e educação, e o trabalho em conjunto com os municípios para fornecer cursos profissionalizantes para os beneficiários são exemplos dessa integração de serviços, baseada numa visão ampliada e multicausal sobre a pobreza. O caso do Programa Fome Zero também se enquadra nesse aspecto, uma vez que a política se articula com outros programas como: Agricultura Familiar, Programa de Microcrédito, Alfabetização de adultos, dentre outros, o que segundo os autores Belik *et al* (2003) “não ignora as causas da pobreza, e inova também ao estabelecer um desenho híbrido, garantindo o direito universal à alimentação ao mesmo tempo em que dirige esforços para dar resposta às demandas estabelecidas por áreas geográficas prioritárias” (p 31).

Diante da revisão literária, é possível ressaltar que o desenvolvimento das políticas sociais, assim como a sua capacidade de inovação e implementação em políticas de grandes dimensões no Brasil, partiram do governo federal. O capítulo anterior, sobre o federalismo, nos permite compreender os motivos pelos quais este processo se encontra centralizado e dependente do governo federal para sua formulação e implementação. Entretanto, resta-nos compreender o processo de inovação no planejamento das políticas sociais, ou seja, o que levou a que a formulação de políticas estritamente setorializadas passasse a políticas em que a compreensão da pobreza e da desigualdade social são tomadas como complexas e multicausais.

3.1 Planejamentos das ações do Estado:- mudanças de concepção e prestação de serviços

O papel do Estado, assim como as suas ações, estão em constantes transformações, que se refletem na forma como são prestados os serviços sociais, planejadas as políticas públicas e na relação com os cidadãos que utilizam esses serviços. Dessa forma, a revisão literária sobre a administração pública nos permite avançar na compreensão sobre as mudanças na concepção e no modo de agir do Estado para com a pobreza e a desigualdade social.

A discussão que iremos percorrer sobre a administração pública é sobre as mudanças do seu modelo desde os princípios weberianos de hierarquização, profissionalização e burocratização, passando por problemas de ação, eficácia e efetividade, até alcançar maior flexibilidade, descentralização de ação (movimento apostado a setorialização) e agilidade, ou seja, até chegar a propostas de políticas públicas com modelos que trazem de forma intrínseca os paradigmas da administração gerencial, sendo propostas de modelos em que a cooperação e integração dos mais diversos setores (público, privado ou organizações sociais) ocorrem na busca por soluções cada vez mais ágeis e eficientes dos problemas sociais.

O Estado absolutista, caracterizado por um modo de organização tradicional e patrimonialista, passou, no século XIX, a dar lugar ao Estado moderno, no qual houve uma ruptura com o modelo administrativo anterior, passando de uma administração patrimonialista para uma administração pública burocrática. Apesar de poucas funções sociais, a administração do período passa ser baseada nos princípios weberianos de impessoalidade, imparcialidade, formalidade, hierarquia e padronização de ações, permitindo uma organização racional legal efetiva. A mudança de modelo de administração foi essencial para o Estado moderno, cujas características administrativas deveriam ser compatíveis com o capitalismo – separação entre Estado e mercado – e com a democracia – distinção entre sociedade civil e Estado, e ao mesmo tempo com controle do Estado pelos cidadãos. Ou seja, tratava-se de uma administração em que houvesse uma separação entre público e privado, e entre o político e o administrador público (PEREIRA, 2015).

No século XX, devido a mudanças ocasionadas pelo desenvolvimento da democracia – reivindicação de direitos e de ações por parte do Estado – e do capitalismo – compensação dos desequilíbrios distributivos, o Estado passa a desempenhar um papel mais ativo na vida dos cidadãos e a garantir mais direitos sociais, fornecendo serviços como educação, saúde, habitação, dentre outros. Com o aumento das atividades do Estado veio a necessidade de ampliar sua estrutura administrativa de forma que possibilitasse a execução, gestão e organização desses serviços sociais. Entretanto, além do aumento das ações do Estado houve um crescimento populacional, que gerou uma complexidade nos serviços sociais prestados, e dessa forma a administração pública burocrática, que ainda se pautava nos princípios weberianos, apresentava-se excessivamente rígida e lenta, e os serviços caracterizados como ineficientes e ineficazes (OLIVEIRA, 2012; PEREIRA, 2015).

Oliveira (2012) aponta que os princípios weberianos da administração começaram a se tornar inadequados para a demanda e as novas características do Estado, que passou a lidar

com um inchaço da máquina estatal, crescimento da própria burocracia e com altos gastos de recursos para manter todo aparato dos serviços prestados. Dessa forma o Estado demanda uma administração pública mais flexível, dinâmica e descentralizada, capaz de diminuir os custos e alcançar os complexos objetivos propostos pelos serviços de forma eficaz e eficiente. Ou seja, uma mudança da administração pública burocrática para uma administração pública gerencial.

A evolução do papel do Estado, portanto, aumentou a complexidade de sua prestação de serviços e criou novas demandas para sua legitimação...é preciso incorporar novos atributos relacionados à qualidade de sua gestão e dos resultados para a sociedade. (OLIVEIRA, 2012, p.57).

A administração pública gerencial surgiu a partir de inspirações dos avanços da administração de empresas, na qual as ideias de descentralização e flexibilidade são estimuladas. Aspectos como certa autonomia entre os burocratas, organização com poucos níveis hierárquicos e uma administração voltada para o atendimento ao cidadão, e não auto centrada, são características da administração pública gerencial (PEREIRA, 2015). Os autores Goldsmith e Eggers (2006) destacam que o novo modelo de administração pública incorpora o modo organizacional da administração privada. Com a complexidade das demandas sociais, necessidades de respostas rápidas, restrição de recursos, além de outras características, cada vez mais ganham destaque às relações multiorganizacionais, multigovernamentais e multisetoriais.

Esse modelo organizacional, ou essa relação interorganizacional em rede – pode ocorrer entre setores públicos, entre setor público e privado ou entre setor público e organizações sem fins lucrativos – possibilita a cooperação e compartilhamento de experiências, aprendizagens e inovações entre os setores envolvidos na prestação de serviço. Entretanto, administrar uma rede de prestadores de serviços é bem diferente e muito mais complexo do que até então era vigente, há elementos de suma importância para que a rede possa funcionar, mas que se não desenvolvidos e empregados da melhor forma possível podem tornar-se barreiras para a rede (GOLDSMITH e EGGERS; 2006).

Primeiramente, quanto à troca de informações, é preciso de uma tecnologia que possibilite a cooperação e o compartilhamento de informações de forma ampla e rápida com baixos custos. Entretanto, o principal meio de comunicação deve ser o “olho no olho”, alternativa que além de alcançar o objetivo principal de troca de informações, possibilita que os atores desenvolvam relacionamentos fortes, abordando elementos pessoais, alinhamento valorativo, vínculos e confiança. O segundo elemento é a habilidade dos atores para

administrar as relações interorganizacionais, ou seja, alinhar os objetivos, prever problemas e tensão entre os setores e supervisioná-los, mas principalmente habilidades individuais de cada ator, como capacidade de negociação, mediação, colaboração e gestão de projetos (GOLDSMITH e EGGERS; 2006).

O terceiro elemento para que não haja uma barreira para a relação interorganizacional é a condição de que os dois primeiros elementos façam parte da relação. A questão cultural, as diferenças culturais no modo de organização dos diversos setores, nos valores referentes ao próprio trabalho, e nas características que constituem a identidade dos atores de cada setor devem estar claro para todos setores, bom como os objetivos e responsabilidades de cada um, a fim de criar uma relação de sintonia, vínculos e confiança, ou seja, é preciso que ocorra uma densa comunicação e que os atores tenham habilidades em trabalhar neste tipo de relação (GOLDSMITH e EGGERS; 2006).

Ainda no século XXI a administração pública gerencial está em um cenário em que necessita e busca cada vez mais de relações descentralizadas e cooperativas, para oferecer serviços sociais que atendam a uma demanda que exige uma resposta rápida e eficaz por parte do governo, tanto do ponto de vista do alcance dos objetivos como dos recursos utilizados.

Dessa forma, são aplicadas inúmeras estratégias nas relações governamentais, como a rede, transversalidade e a própria intersectorialidade, que lançam esforços para alcançar tais objetivos. As mudanças nos modelos administrativos, apesar de apresentadas aqui separadamente, e como antagônicas umas às outras, são incrementais, resultando em processos cumulativos de mudanças de valores e práticas, mas que carregam consigo características dos outros modelos como destaca Secchi (2009). Assim encontramos níveis hierárquicos, tecnificação, burocratização e ações patrimonialistas no modelo gerencial.

No Brasil, as mudanças, apesar de andarem entre avanços e retrocessos caminham para a mesma direção. A primeira tentativa de reforma administrativa, compreendida como a passagem de uma organização tradicional e patrimonialista para a administração burocrática, profissional e hierárquica, ocorreu no Brasil nos anos 1930. A administração burocrática dos princípios weberianos aparece mais especificamente no Brasil em 1936, com a reforma administrativa promovida por Mauricio Nabuco e Luis Simões Lopes e com a criação do DASP (Departamento de Serviço Público), marcando a afirmação da centralização e hierarquização na administração (PEREIRA, 2015).

Pouco tempo depois, em 1938, surgiam na administração pública brasileira sinais de uma segunda tentativa de reforma para uma administração gerencial, tentativa essa que só irá

ocorrer em partes apenas nos anos 1960 e que tinha como principais objetivos a descentralização e a desburocratização. Para a descentralização, o então regime militar utilizou empregados de empresas estatais para ocupar a administração central, não houve realização de concursos públicos e a consolidação de uma burocracia profissional, o que acarretou na sobrevivência de práticas patrimonialistas, enfraquecimento, devido à não formação de profissionais de alto nível, e a manutenção da burocratização (ABRUCIO *et al*, 2007; PEREIRA, 2015).

Já nos anos 1980, os resultados da tentativa de reforma da administração burocrática para a gerencial, acrescida da crise fiscal, da tentativa de retomada do desenvolvimento, do aumento de gastos públicos e do fracasso do Plano Cruzado, criaram o cenário propício para que, na Constituição de 1988, os princípios da administração pública voltassem a ser como nos anos 1930, uma administração burocrática, a qual, pela visão dos constituintes, era preciso retomar, para sanar práticas patrimonialistas e clientelistas, para depois avançar para uma administração gerencial. Entretanto, não levaram em consideração a necessidade do Estado de uma administração mais eficiente, com respostas rápidas a demandas cada vez mais complexas (PEREIRA, 2015).

Nos anos que se seguiram muitos foram os relatórios sobre a necessidade de uma reforma administrativa, que pautavam sempre como ponto principal de reforma a profissionalização e criação de mecanismos que extinguissem o patrimonialismo da administração. Porém, as ações que pautavam a reforma baseavam-se em estabelecer e reafirmar a administração pública burocrática, o que impossibilitava a reforma necessária. Ou seja, a necessidade de inovação e reforma da administração seriam alcançadas por um modelo administrativo, ideologizado no Brasil como capaz de sanar todos os males, impossibilitando o alcance de tais necessidades e reformas (PEREIRA, 2015). Além dos problemas de ação clientelista e patrimonialista, as políticas públicas eram caracterizadas como centralizadas no governo federal, setoriais e sobrepostas, o que acarretava em ações pouco eficientes e com altos custos de recursos (FARAH, 2001).

Em 1995, no governo Fernando Henrique Cardoso, uma nova oportunidade de reforma surge no cenário nacional, possuindo objetivos de curto prazo – o ajuste fiscal, que além de outras medidas diminuiu o quadro de funcionários nos estados e municípios, e longo prazo – modernizar a administração nacional, através da administração pública direta e da descentralização. No que diz respeito ao objetivo de longo prazo, trata-se de uma tentativa de fortalecer a administração pública do centro e ao mesmo tempo de dar autonomia

administrativa para organizações sociais e agências autônomas, mas também de buscar ações que sejam mais eficazes e rápidas, ou seja, de modo geral, é o início da reforma de uma administração pública burocrática para uma administração pública gerencial. Essa tentativa de reforma foi oficializada em 1998, com a aprovação da Emenda Constitucional nº 19, onde a eficiência da administração passou a ser incorporada como princípio constitucional (OLIVEIRA, 2012; PEREIRA, 2015).

Apesar dos avanços na reforma administrativa durante o governo Fernando Henrique Cardoso, o seu segundo mandato foi marcado pelo empobrecimento na agenda de reforma. No governo do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva ocorreram certas iniciativas, buscando dar andamento ao início da reforma administrativa realizada no primeiro governo FHC, ganhando destaque para a participação da sociedade civil na negociação e deliberação das ações, mecanismos de controle da corrupção e no aumento da efetividade das políticas públicas (ABRUCIO *et al*, 2007).

A administração pública caminha, assim, entre a demanda social e a ação do Estado. Como visto no capítulo anterior, as demandas por políticas sociais se intensificaram e se complexificaram conforme o processo de industrialização e a estabilidade democrática. Se por um lado essas demandas passaram a exigir soluções rápidas e eficientes para os mais diversos problemas, por outro o Estado teve que agir com recursos limitados, tanto de pessoas como financeiros e com uma complexa gama de demandas que se cruzam e interpõem. Além disso, o modelo do sistema federativo brasileiro contribui para o aumento das complexidades, uma vez que as políticas públicas de dimensão nacional precisam da adesão e cooperação das subunidades federativas para alcançar os resultados esperados.

Assim, o momento atual em que se encontra a administração pública no Brasil é o de transformação de uma administração pública burocrática em uma administração pública gerencial, ou seja, com mudanças nas práticas de gestão, no modelo de relacionamento e retórica (SECCHI, 2009), de busca por um modo de provisão de serviços e políticas públicas com maior efetividade, flexibilidade e agilidade de respostas às demandas sociais e de desenvolvimento de relações menos setorializadas e mais cooperativas, seja entre os setores públicos, privados ou organizações sociais, e de promoção de modelos de gerenciamento e organização que priorizem esses elementos, ou seja, que visem a uma modernização das relações e da gestão. A intersetorialidade, assim como a governança em rede, é um desses modelos no qual o funcionamento da política pública – no caso aqui estudado o Programa Bolsa Família - ocorre através de ações cooperadas e integradas verticalmente e

horizontalmente entre níveis de governo, setores de políticas públicas e entre os burocratas que a implementam, visando alcançar resultados mais rapidamente, de forma eficaz e efetiva, na retirada de famílias da situação de extrema pobreza e pobreza.

Importante destacar que o Programa Bolsa Família surgiu da unificação de vários programas sociais, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), Bolsa Escola, Programa Bolsa Alimentação e Auxílio Gás, que apesar de setoriais tinham como princípio operativo o funcionamento em rede, uma vez que as necessidades sociais eram compreendidas como complexas e complementares; compreensão esta já existente desde a criação da Lei Orgânica da Assistência Social, fundada em 1993, que prevê ações integradas e articuladas para atender as demandas sociais, mas que principalmente reflete a base do paradigma de ação do Estado. Assim, a unificação dos programas e a intersectorialidade possibilitaram a ampliação dos recursos, a maior cooperação e integração entre setores, unidades federativas e outros programas nacionais, estaduais e municipais. O formato do novo programa é mais um passo na concretização desse paradigma de ação do Estado e tido, dessa forma, como inovador no âmbito dos programas já implementados (SILVA, 2014; SILVA *et al*, 2004).

3.2. Política e Políticas Públicas: formulação, implementação e o papel dos burocratas

As mudanças nos modelos organizativos da administração refletem nas possibilidades de perspectiva de ação do Estado e no modo em que os serviços são gerenciados, o que se torna uma via de mão dupla em relação à administração pública e às políticas públicas. De que forma? As mudanças dos modelos administrativos possibilitaram selecionar diversos setores para trabalharem sobre um determinado problema de forma conjunta e interdependente. Já a mudança na perspectiva da política pública sobre a administração pública que passa a não ser separada da política, modificou a compreensão das ações dos burocratas, que passaram a ganhar maior peso e destaque no processo de implementação, fundamental para compreender as relações multisetoriais, uma vez que a cooperação e a integração setorial só são possíveis a partir da ação dos burocratas.

A fase da implementação de políticas públicas é o momento em que as decisões são colocadas em prática. Inicialmente esta etapa do ciclo da política pública – montagem de agenda, formulação, tomada de decisão, implementação e avaliação (HOWLETT *et al* 2013) – não era vista com grande importância e destaque, pois a preocupação dos estudiosos estava na eficácia da política, ou seja, no alcance dos objetivos propostos no momento da formulação

(VILLANUEVA, 1993; HAM *et al*, 1993). Os trabalhos pioneiros sobre essa etapa surgiram nos Estados Unidos no final dos anos 1960 e principalmente nos anos 1970 – período marcado por reivindicações sociais e formulação de políticas públicas que buscavam atenuar a desigualdade social – e destacavam a separação existente entre a administração e a política, separação esta em decorrência da reforma administrativa, da administração patrimonialista para uma administração pública burocrática, na qual se formam burocratas profissionais, técnicos com o propósito de eliminar práticas patrimonialistas e de apadrinhamento refletindo a concepção de que a implementação era o momento onde ocorria apenas a execução das decisões.

Portanto, os atos administrativos eram compreendidos como baseados na execução disciplinada dos procedimentos e técnicas, e não realizavam, portanto, atos tidos como políticos, em que a tomada de decisões mudaria a política na implementação (FARIA, 2012). Ou seja, a administração pública baseada nos princípios weberianos de uma burocracia imparcial, impessoal, formal, hierárquica e padronizada, permitiu que o então modelo de Estado tivesse uma organização racional legal e a possibilidade de manter em funcionamento toda uma engrenagem de prestação de serviços na qual as ações eram apenas execuções determinadas anteriormente por um grupo de burocratas (OLIVEIRA, 2012). Segundo Silva e Melo (2000), “a administração pública é vista como um mecanismo operativo perfeito no qual é possível assegurar que a implementação de uma política social acontecerá exatamente igual ao proposto na fase de formulação.” (SILVA e MELO, 2000 *apud* RUGGIERO, p. 33, 2016).

Assim os autores focados nos estudos sobre as falhas das políticas nesse período ressaltavam que o não alcance dos objetivos e os resultados insatisfatórios podiam ser resolvidos no processo de formulação, como por exemplo, com a elaboração de objetivos e atribuições mais claros e consistentes, de forma a melhorar a compreensão dos agentes implementadores. Essa abordagem é conhecida como *top-down*, que mais adiante, no final dos anos 1970, passou a ser criticada por uma nova abordagem, da segunda geração de estudiosos, a *bottom-up*, que traz em sua perspectiva de análise a administração já não mais separada da política (HOWLETT *et al* 2013; SEBATICIER, 1986).

A nova abordagem sobre a implementação trouxe outra concepção sobre os burocratas, demarcada como ponto de origem a partir do trabalho de Lipsky (1980) sobre burocratas de nível de rua. Neste estudo o autor observou que os burocratas de nível de rua, ou seja, os burocratas da ponta ou do mais baixo nível hierárquico, não apenas executam a política, mas também tomam decisões muitas das vezes para resolver situações particulares

que os formuladores não previram. Além disso, Lipsky (1980) ressalta que as políticas públicas formuladas suscitam novas e maiores tarefas, exigindo um serviço amplo, incessante, diversificado e sobrecarregado, que requerem desse burocrata uma mudança constante nas condições do trabalho, na sua conduta e habilidade. Concomitante a isto, esses burocratas possuem uma remuneração baixa pelo seu trabalho, e não contam com uma expectativa de carreira, recursos materiais e pessoais. Essas condições impulsionam uma tomada de decisão discricionária, buscando a acomodação entre as demandas e os recursos existentes, o que acaba racionalizando o serviço, determinando prioridades, limitando o público alvo e modificando os objetivos da política.

Além de Lipsky (1980), outros autores passaram a dar destaque aos burocratas e ao nível local de implementação a partir da concepção de inclusão da administração e da ação dos burocratas na política, que complexifica e atribui maior peso às suas ações e a própria política. Em outras palavras, a percepção da importância das ações dos burocratas na implementação da política pública destaca a descentralização de poder de decisão e a suavização da distinção entre política e administração.

Dessa forma, a segunda geração de estudos sobre a implementação ultrapassa a análise da implementação a partir da formulação, na qual a tomada de decisão dos altos níveis do governo e o resultado da sua execução seria apenas a aplicação das normas e operações desenvolvidas pelos formuladores. Ao contrário, destacam que as negociações, barganhas, incertezas e a incapacidade de controlar e prever o desenrolar da política no processo de formulação é o que aumenta a importância para o estudo da implementação a consideração dos burocratas locais e as características locais, como a capacidade técnica e administrativa, e as condições locais de desenvolvimento, na busca pela compreensão dos elementos que afetam a política pública na sua execução (SOUZA, 2006; BERMAN, 1978; WILLIAMS, 1975).

Observamos, assim, a mão dupla da administração pública e da política pública. Essa revisão é importante para a intersectorialidade, uma vez que compreendemos as mudanças organizacionais da administração como reflexo das demandas e necessidades sociais de ação do Estado que orientam a organização dos serviços e a formulação de políticas interligadas, cooperadas e ágeis nas respostas. Orientação esta que Junqueira (1998) destaca como de suma importância, uma vez que os setores de serviços possuem valores organizacionais diferentes – como Secchi (2009) destaca, a mudança organizacional é incremental, logo os modelos organizacionais não transcendem uns aos outros – o que torna necessário para a execução da

intersectorialidade um guia capaz de reorganizar os setores e os burocratas. Dessa forma, no mesmo sentido a mudança da perspectiva da política pública para com a administração nos permite compreender o peso e a importância dos burocratas na gestão da política, principalmente quando a política propõe um novo modelo de gestão baseado em uma organização multisetorial em uma política pública nacional, como é o caso do Programa Bolsa Família, que possui além das dificuldades oriundas das relações federativas, as dificuldades e barreiras da própria intersectorialidade, que rompe com o modelo até então dominante da setorialidade.

Assim, adiante apresentamos a discussão sobre setorialidade e intersectorialidade com o objetivo adentrar de fato sobre o tema da intersectorialidade, destacando as diferenças entre os dois modelos e principalmente o intersectorial, o momento em que surge no cenário internacional e nacional, suas características e funcionamento, e as dificuldades para ser colocado em prática. Vamos, dessa forma, conhecer o modelo no qual o Programa Bolsa Família foi criado, o planejamento ideal do modelo e como funciona no programa.

3.3 A Intersectorialidade

A intersectorialidade é um tema que permeia as políticas públicas desde a década de 1980. Seu surgimento é em grande medida devido à perspectiva de que os problemas sociais são complexos e multicausais. Essa nova perspectiva diverge da tradicional, que via na fragmentação e especialização o surgimento de setores, construções burocráticas inspiradas no tipo ideal weberiano, assinalado pela hierarquização, especialização e tecnificação, como mais eficientes e capazes de desenvolver expertises para o enfrentamento dos problemas sociais (PIRES, 2016). Os setores são compreendidos como os meios pelos quais o Estado age, e em cada setor há um aglomerado de papéis sociais estruturados a partir de uma lógica profissional do campo de atividade, com suas respectivas práticas, valores e autonomia, porém com diversas orientações e referências dentro do próprio setor (MARQUES, 2000 *apud* SANTOS 2011; JUNQUEIRA, 1998).

Dessa forma, a intersectorialidade, para atingir resultados nas ações de enfrentamento dos multicausais e multidimensionais problemas sociais, requer uma articulação entre esses setores, dos seus conhecimentos, valores e atividades, para que de forma coordenada, cooperada e articulada possam agir diante dos problemas sociais. A proposta de aplicação da intersectorialidade ocorreu inicialmente, no contexto mundial, na área da saúde, quando a Organização Mundial de Saúde propôs que o setor de saúde adotasse a intersectorialidade nas

suas políticas públicas – uma vez que promover a saúde significa suprir necessidades como saneamento, alimentação, lazer, educação, dentre outras necessidades. Posteriormente as ações multisetoriais passam a ganhar espaço para o enfrentamento de outros fenômenos, como a pobreza e a vulnerabilidade social (CUNILL-GRAU, 2014; PEREIRA, 2014).

Com a percepção cada vez maior da importância de uma articulação entre setores de políticas públicas para o enfrentamento das questões sociais, por um conhecimento da realidade e das necessidades em sua totalidade e por maior eficácia e eficiência, houve o surgimento de inúmeras abordagens como, por exemplo, transversalidade, coordenação, rede e a própria intersetorialidade nas políticas públicas que se propõem a esta tarefa, o que acaba por um lado viabilizando uma gama maior de possibilidades de modos de ação para as políticas públicas e, por outro lado, dificultando uma definição precisa e criando uma problematização na aplicação da intersetorialidade, uma vez que as diversas formas de compreensão da intersetorialidade e do seu “dever ser” de funcionamento é o que vai compor as decisões no momento da formulação da política pública. Assim, se o objetivo dessas abordagens converge para o mesmo foco, que é lidar com os problemas complexos e multidimensionais da sociedade, entender as abordagens e, no mesmo sentido, entender a própria intersetorialidade, torna-se importante para evidenciar as suas diferenças e similitudes em relação à execução setorial e às abordagens multisetoriais.

A transversalidade, uma das abordagens multisetoriais, é utilizada quando uma questão social permeia vários setores. O objetivo é contribuir para que os setores tenham a capacidade de ação sobre a questão, preservando as suas especializações técnicas e não caracterizando a ação como articulada, porém uma ação cooperada em específico para uma determinada questão social. O autor Serra (2005) nos fornece como exemplo para melhor compreensão a questão da igualdade de gênero, que perpassa por diversos setores (saúde, educação, dentre outros), mas que ao mesmo tempo não interfere nas ações especializadas de cada setor, na execução de uma política pública transversal de igualdade de gênero. A coordenação pode até ocorrer entre os setores para que não haja sobreposição, redundância ou inconsistência nas ações, porém este não é o foco central de uma política transversal (CUNILL-GRAU, 2014; SERRA, 2005).

A coordenação como abordagem é definida por Bakvis e Juillet (2004) como a horizontalidade de políticas públicas. Ou seja, são políticas que possuem em suas práticas o alinhamento das estruturas governamentais e/ou não governamentais, que possuem diferentes habilidades e valores, a atividades, promovendo o alcance de um objetivo comum, sem a

sobreposição e duplicação de ação, acarretando em uma gestão horizontal, na qual as estruturas/setores/unidades organizacionais não possuem uma hierarquização das suas ações.

A concepção de rede, segundo Fleury (2005) apesar de não ter uma concordância na definição, foca na relação formal ou informal entre os atores que possuem interesses diversos e centros decisórios dispersos, que compartilham valores, conhecimento e percepções dos problemas dentro de um mesmo setor ou em diferentes setores. A rede também pode ser construída pelos próprios burocratas dos mais diversos setores sobre uma questão ou problema social, ou seja, ela pode surgir pelo contato (formal ou informal) entre os burocratas, como pode ser determinada para os burocratas por meio da formulação de políticas públicas que necessitam da construção de redes para a sua implementação.

As diferentes abordagens para o enfrentamento multidimensional dos problemas sociais não se esgotam nos apresentados aqui e principalmente não se excluem, ou seja, podem-se encontrar características e compreensões de aplicação em mais de uma abordagem. Exemplo disso têm sido a construção de redes e as ações coordenadas, que se caracterizam como abordagens distintas, mas que também estão presentes em outras abordagens multidimensionais e podem surgir no cotidiano das relações dos serviços; na própria intersectorialidade encontramos a coordenação e as redes sendo executadas pelos atores implementadores. Junqueira (2000) apresenta a rede na intersectorialidade por meio da articulação dos atores dos diversos setores que realizam a gestão da política e que geram redes de ações e saberes intersectoriais.

Já a intersectorialidade, dentre as abordagens apresentadas aqui, pode ser entendida com uma complexidade maior, uma vez que trabalha com a ação integrada, compartilhada e coordenada dos setores, ou seja, é uma articulação dos saberes, experiências e técnicas de cada setor para com uma política particular, o que ocasiona alterações nos valores, conceitos, nas dinâmicas, nos processos organizacionais, e, portanto, na forma de prestação desse serviço (CUNILL-GRAU, 2014; PEREIRA, 2014). As autoras Schutz e Miotto (2010) apresentam três perspectivas que se complementam para a compreensão da intersectorialidade: primeiramente ela é vista como complementação da setorialidade, ou seja, os setores agem intersectorialmente em uma determinada política, porém isso não elimina a singularidade desses setores; depois é vista como a construção de políticas e práticas intersectoriais que criam um novo espaço e forma de atendimento; por fim a intersectorialidade é vista como princípio de trabalho em rede para ações conjuntas.

Já Silva (2012) de uma forma menos abstrata, compreende a intersectorialidade como ações coordenadas horizontalmente, baseadas na união e complementaridade tanto entre setores responsáveis pelas políticas públicas (administrativo, planejamento, etc.), como entre os próprios setores das políticas públicas (saúde, educação, habitação, etc.). No mesmo sentido apresentado por Silva (2012), Bichir *et al* (2016) apresentam duas possibilidades de compreensão da intersectorialidade, sendo a primeira técnica, referente ao seu planejamento e execução, ou seja, a forma articulada de conhecimentos e troca de experiências para alcançar determinado resultado; e uma compreensão política, na qual a integração entre os setores possibilita “soluções abrangentes de desenvolvimento” (BICHIR *et al*, p 85; 2016).

Diante das múltiplas formas de compreensão e definição da intersectorialidade, neste trabalho ela será compreendida como uma ação articulada (uma ação conjunta), na busca de coordenação (alinhamento dos setores por meio de uma colaboração harmoniosa entre as partes), compartilhamento (tomar parte ou ciência do conhecimento e especificidade dos outros setores) e integração (constituição das partes em um todo) dos mais diversos setores governamentais horizontais, que no caso do PBF são assistência social, educação e saúde.

A compreensão da intersectorialidade, tal como definida, aponta para uma imagem em que os diversos setores agem de forma articulada, coordenada, solidária, cooperativa e sempre buscando uma perfeita integração, porém essa imagem sofre com diversos fatores que a decompõem. Ou seja, apesar da potencialidade da intersectorialidade, de uma ação integrada e articulada dos setores de políticas públicas, ela também possui limites, que são próprios do seu planejamento, ou decorrentes de causas externas, como as ações dos atores que podem ocasionar barreiras na execução intersectorial e na própria implementação da política pública.

A autora Cunill-Grau (2014) aponta que a intersectorialidade pode ocorrer tanto com uma alta integração, corroborando a imagem idealizada da intersectorialidade, como com uma baixa integração. Aspectos como compartilhamento de decisões, conhecimento, planejamento, orçamento, recursos, monitoramento, avaliação, e a execução compartilhada das ações e responsabilidades são capazes de delinear o tipo de integração entre os setores em uma dada política pública. Neste mesmo sentido, autores como Bichir (2011), Inojosa (1998) e Viana (1998) destacam outros aspectos que criam resistência à intersectorialidade e acabam gerando uma baixa integração: os interesses dos setores; o desequilíbrio de poder de cada setor; diversidade dos setores quanto a valores e aspectos culturais; resistência e corporativismo burocrático de cada setor e uma linguagem e conhecimento incomum; as diferentes infraestruturas dos setores, quando a intersectorialidade é entre setores já

institucionalizados há mais tempo ou que possuem determinado prestígio em relação aos outros, possuindo maior quantidade e diferentes recursos, como equipamentos, orçamentário e humano.

As barreiras ou dificuldades encontradas pela intersetorialidade podem ser compreendidas de modo geral como oriundas do próprio setor quando destacamos elementos valorativos, culturais, organizacionais e de infraestrutura. Mas também podem ser oriundas dos atores ou burocratas que implementam a intersetorialidade, elementos como responsabilidade, o desprendimento de tempo para negociações, disponibilidade para conversas e trocas de informações formais e informais, a busca constante pelo desenvolvimento de uma visão de compartilhamento e coordenação são elementos que constituem uma ação ou não ação destes atores/burocratas que criam ou barreiras, ou um cenário em que a sua implementação seja bem sucedida (JUNQUEIRA, 1998; BAKVIS e JUILLET, 2004; SILVA, 2014).

As ações dos burocratas podem criar barreiras referentes ao sucesso na execução da intersetorialidade, mas como o autor Lipsky (1980) destaca as ações dos burocratas executores ou burocratas de nível de rua, possuem a capacidade de impacto e mudança em qualquer política pública, não se restringindo a políticas públicas intersetoriais. Arretche (2001) chama a atenção para o fato de que qualquer processo de implementação acarreta mudanças na execução da política, ou seja, a sua execução não ocorrerá conforme idealizado no processo de formulação. Isso ocorre em grande medida pelas ações desses burocratas, como pode ser resultado das capacidades técnicas, administrativas e de recursos dos territórios nos quais a política está sendo executada.

Conforme acrescenta Bichir (2011):

A implementação local de uma política nacional não se restringe à mera execução das regras definidas no plano federal, uma vez que o próprio processo de implementação de políticas implica decisões, interpretações e mesmo redefinições, além de estar fortemente condicionada pelas capacidades institucionais disponíveis no plano local (BICHIR, P. 238, 2011).

Considerando, portanto, para a intersetorialidade, diferenças entre a proposta na formulação e o resultado alcançado na implementação, por exemplo, em termos de ineficácia ou inefetividade, é possível supor que a intersetorialidade é sensível na implementação e afetada pela gestão.

Como já visto no segundo capítulo, no caso do Brasil, as desigualdades verticais e horizontais entre as unidades federativas, principalmente entre os municípios, refletem tanto na dependência do governo federal quanto no resultado da política, uma vez que o tamanho da população, atividade econômica existente, recursos locais, capacidade de arrecadação, infraestrutura de base para a qualidade de vida, dentre outras características locais irão resultar em diferentes cenários, demandas, dificuldades de execução e, portanto afetar o resultado final da política, seja ela intersetorial ou não.

Para ultrapassar as barreiras à intersetorialidade é preciso a criação de mecanismos, infraestrutura, equipamentos, recursos humanos, normas de operação e gestão que sejam capazes de executá-lá da forma mais eficiente, visando o seu princípio de cooperação, coordenação e integração. No caso do Brasil, o forte enraizamento da setorialidade e a incipiente organização a partir da administração gerencial dos serviços e políticas públicas, tornam mais complexo romper com as práticas e estruturas tradicionais, e demandar coordenação e cooperação entre os setores. Dificuldade esta que será ampliada pelas relações federativas existentes, uma vez que a cooperação e a coordenação também precisam ser incitadas e incentivadas entre as unidades federativas, que possuem diferentes capacidades de infraestrutura, administrativas e de recursos, que aderiram à política pública e que possuem responsabilidades diferentes e complementares na sua execução.

Este é o caso do PBF, no qual as normas são formuladas pelo governo federal que terá uma dupla ação, cooperativa e coordenativa. Primeiramente esta capacidade de ação é dificultada por parte das subunidades federativas, principalmente dos municípios ao aderir e implementar a política. Como destaca Silva (2014), no cotidiano do PBF a fragilidade de coordenação e articulação dos três níveis de governo torna-se perceptível quanto a problemas relacionados à oferta e acesso aos serviços. Em segundo lugar, esta capacidade de ação depende dos setores e gestores destacados pelo programa na execução cotidiana das normas, das ações integradoras, coordenadas e cooperadas. Ou seja, cabe ao governo federal, no caso do PBF, criar mecanismos e infraestrutura cooperativa e coordenativa tanto entre as diferentes subunidades federativas como entre os setores e atores que compõem a intersetorialidade, o que destacamos como uma dupla dificuldade tendo em vista o histórico das relações federativas e da setorialização dos serviços.

3.4 Intersetorialidade no Brasil, na Assistência Social e no Programa Bolsa Família

A partir das discussões já apresentadas, podemos situar a intersectorialidade no Brasil no campo do marco legal a partir da Constituição de 1988 – na qual o Estado passa a ser o responsável pela cobertura das necessidades sociais –, pela organização dos serviços sociais a partir da administração gerencial – que possibilitou uma organização em rede com ações coordenadas e articuladas –, e na política pública por meio de um contexto internacional favorável (conforme a OMS propõe a intersectorialidade para o setor da saúde) (SILVA, 2014; CUNILL-GRAU, 2014). Ela surge primeiramente em algumas políticas públicas nos municípios brasileiros, como destaca Inojosa (1998), em grande medida devido ao processo de descentralização, no qual passam a enfrentar as demandas por serviços sociais e as pressões por resultados mais eficientes, o que possibilitou a utilização de novos modelos de planejamento de políticas públicas locais.

Grande parte dos municípios que tiveram a iniciativa de formular uma política intersectorial era formada por capitais ou municípios pertencentes às regiões metropolitanas, devido à intensidade e complexidade das questões sociais (MONNERAT *et al* 2011). Além da iniciativa municipal, a intersectorialidade também é incentivada e influenciada por diretrizes e políticas públicas formuladas pelo governo federal, como destaca Viana (1998), através da indução federal por meio dos incentivos técnico-institucionais e financeiros para sustentar a gestão intersectorial local e obter a adesão local à política.

Essa indução do governo federal à intersectorialidade ocorre com a Constituição de 1988, que além de atribuir ao Estado a responsabilidade pelo fornecimento dos serviços sociais também apresenta a proteção social como meio para enfrentar as desigualdades sociais a partir de ações integradoras. (SILVA, 2014). Faço aqui uma retomada rápida da explicação para a indução e o protagonismo do governo federal na formulação de políticas sociais, como já visto no capítulo anterior: deve-se, entre outros fatores, à não definição das responsabilidades de cada ente federativo, às diferenças horizontais das unidades federativas, as relações federativas baseadas na dependência e à centralização das ações no governo federal.

Dessa forma, com relação à assistência social, temos a partir da Constituição de 1988 a busca por uma mudança no cenário social, cuja tradição histórica era de políticas oferecidas principalmente por organizações religiosas, configurando serviços de caridade que tinham o alcance apenas na amenização das necessidades urgentes, como fornecimento de alimentos e

roupas, e uma baixa ação do Estado, cujas políticas eram assistencialistas, segmentadas e desarticuladas, o que dificultava a capacidade de suprimir as necessidades da população. Assim a mudança na concepção da multicausalidade e multidimensionalidade dos problemas sociais e da prestação dos serviços de assistência social como multisetoriais, integrados e de responsabilidade estatal são fundamentais para constituir uma política de assistência social e romper com a ineficiência das políticas sociais (SILVA, 2014).

Entretanto, apesar da mudança na concepção e da proposta de uma assistência social integradora, mantiveram-se ações fragmentadas, mesmo com a criação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) em 1993, que regulou a assistência social e propunha uma ação conjunta entre a assistência social, saúde e previdência social. A proposta das ações integradas e coordenadas retornou com a construção do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) que visava justamente superar os problemas de fragmentação, sobreposição, paralelismo e a ineficácia das políticas de assistência social na superação das necessidades da população e da pobreza (SCHUTZ e MIOTO, 2010).

Sem negar a relevância destes marcos regulatórios e institucionais para dar forma e viabilidade à intersetorialidade, é preciso frisar a consolidação das ações integradas e coordenadas que ocorreram com a criação do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), que passou a investir efetivamente na construção de programas com desenho intersetorial, e nas políticas de assistência social como parte da seguridade social, e não como as tradicionais assistencialistas. Com a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), criada em 2004, a intersetorialidade foi apresentada como “requisito fundamental para garantia dos direitos de cidadania” (MONNERAT *et al*, p.46, 2011). Com o Programa Bolsa Família (PBF), implementado em 2004, a intersetorialidade saiu do plano da proposta e passou a ser colocada em ação em uma política de assistência social. Em 2011, com o Plano Brasil Sem Miséria (PBSM), a intersetorialidade passou a receber maior destaque na agenda do governo federal, ao incorporar o PBF, o PBSM possibilitou a articulação com outros programas e instrumentos, como o Cadastro Único, favorecendo ações planejadas com articulação e a potencialização da intersetorialidade (BICHIR *et al*, 2016; MONNERAT *et al*, 2011).

A proposta da intersetorialidade encabeçada pelo setor de assistência social em relação com os demais setores é a que possui maior clareza quanto à sua importância, sendo possível encontrar menções tanto nos documentos oficiais quanto nos desenhos das políticas públicas. Assim, o PBF se insere no cenário da assistência como uma política pública de enfrentamento da pobreza que se orienta pelos marcos legais da LOAS, PNAS e SUAS, e assim traz, com as

exigência de satisfação pelas famílias das condicionalidades em três setores– assistência social, saúde e educação – a intersectorialidade como novidade, resultado da perspectiva multidimensional dos direitos sociais, de que a pobreza não se resume à escassez de renda, mas também à falta de acesso à saúde e educação. (CUNILL-GRAU, 2014; FARAH, 2001; MONNERAT *et al*, 2011)

O desenho do PBF é fortemente pautado na intersectorialidade. Até hoje nenhum outro programa social foi tão dependente da articulação intersectorial e, portanto, das capacidades institucionais e de diálogo político entre os entes da federação e os diferentes setores responsáveis (MONNERAT *et al*, 2011; p 46).

Fica claro, então, que o sucesso do programa passa a depender do sucesso na gestão das condicionalidades e, portanto, da intersectorialidade. Como o PBF é formulado e possui as tomadas de decisão, normatização e operacionalização centralizadas no nível federal, o governo visando esse sucesso de gestão – que ocorre de forma descentralizada – provém os mecanismos e ferramentas para que os diferentes municípios, com capacidades diferentes, tenham condições de implementar e executar a intersectorialidade. Destacamos o IGD como um desses mecanismos de incentivo e indução, criado pelo governo federal como um indicador que tem como objetivo quantificar a qualidade da gestão e por meio dela realizar o repasse de recursos que serão utilizados pelos municípios na gestão e implementação intersectorial do PBF. Segundo a autora Silva (2014) os municípios que obtiveram já uma regularidade e qualidade dos serviços que compreendem as condicionalidades do PBF, nos setores de saúde, educação, assistência social, assim como em outros que asseguram a efetividade de direitos sociais – são municípios que possuem, de modo geral, condições melhores do que outros municípios, resultado de uma capacidade administrativa, de recursos, técnica, dentre outras, que possibilitam este cenário – mais favorável para as ações voltadas à superação da pobreza, e possíveis menores problemas na gestão intersectorial e, portanto, melhores resultados no IGD, que funciona como incentivo complementar à qualidade da gestão.

Quando se busca a visão macro da gestão de uma política pública, a avaliação do desempenho e dos resultados, e dos motivos para tal desempenho e resultados, geralmente é feita por meio de pesquisas com indicadores. Estes são medidas quantitativas, que operacionalizam um conceito e que sintetizam um significado e informações sobre um determinado aspecto da realidade (JANNUZZI, 2009). Sendo o objetivo da pesquisa avaliar o que leva à boa gestão da intersectorialidade, e considerando as hipóteses levantadas para

compreender tal resultado, serão utilizados como parâmetros e medidas de comparação indicadores do próprio PBF e indicadores sociais nacionais, que permitirão analisar as questões levantadas. Entretanto, como os indicadores possuem características, vantagens e limitações importantes, os mesmos serão discutidos a seguir para melhor compreensão posterior dos resultados da pesquisa.

3.5 Os indicadores sociais no Brasil

O levantamento de dados e a produção de indicadores, sejam eles sociais, econômicos ou demográficos, é o mecanismo pelo qual conseguimos obter e conhecer as características de uma população, a sua realidade e as transformações ao longo do tempo; ou seja, este instrumento quantitativo e representativo da realidade social permite conhecer o passado, observar o presente e agir para uma mudança futura, uma vez que informa, fundamenta e orienta decisões e direciona as ações do Estado, de Organizações e movimentos sociais, pesquisas científicas, dentre outras possibilidades quanto certos aspectos da realidade social.

No cenário internacional, os indicadores ganharam destaque nos Estados Unidos nos anos 1960, com a formação de indicadores que tinham como objetivo acompanhar a realidade e as transformações sociais, sendo utilizados para a compreensão dos problemas do processo de modernização, desenvolvimento industrial, das transformações sociais no pós guerra e no planejamento governamental. Nos anos 1970 houve um crescimento na produção de indicadores por diversos países e organismos mundiais, como por exemplo, por parte da Organização das Nações Unidas (ONU). Entretanto, a formação desses indicadores foi acompanhada por uma alta expectativa quanto à sua capacidade de resolução dos problemas por meio do planejamento governamental, seguida pela percepção da representatividade inapropriada do indicador, ou seja, da parcialidade e do enviesamento do que retrata, acarretando certo ceticismo quanto a sua validade para o planejamento de ações. Na década dos anos 1980, e principalmente dos anos 1990, os indicadores voltaram a ser destacados como instrumento de acompanhamento da realidade e das mudanças sociais, sendo muito utilizados como “matérias primas” para a produção de políticas públicas, percorrendo todas as suas fases, desde a formulação até a avaliação, permitindo, grosso modo, por meio de indicadores específicos, observar quais os setores, para qual grupo e demanda social, formular políticas, e monitorar, avaliar a eficiência, eficácia e efetividade das políticas. Assim, quanto maior for o sistema de indicadores, maiores as possibilidades para uma formulação, implementação e avaliação precisa das políticas (JANNUZZI, 2009; SANTAGADA, 2007).

No Brasil a produção e disseminação dos indicadores sociais, econômicos e demográficos, apesar de existirem desde os anos 1930, com destaque para o Censo Demográfico, que a partir de 1940 passou a ser realizado sistematicamente nos domicílios brasileiros, só se expandiram a partir dos anos 1960, em grande medida devido ao crescimento econômico, industrialização e aumento das desigualdades sociais, que evidenciaram a necessidade de ampliação da produção dos dados e indicadores, a criação de corpo técnico, e a valorização do planejamento das atividades estatais. Desde então essa produção passou a ser realizada pelos entes federados – União, estados e municípios – por diferentes agências – como o conhecido Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) primeiro órgão brasileiro criado para a produção desses dados e indicadores, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) – e ministérios governamentais – como o da saúde, educação, trabalho, assistência social, dentre outros (JANNUZZI *et al*, 2002; SANTAGADA, 2007).

No caso brasileiro, o uso da informação estatística no planejamento público e para controle societal data de um passado não muito distante. Em primeiro lugar, é preciso assinalar que a produção de um conjunto amplo de estatísticas públicas não tem mais do que 30 anos no país, ainda que as bases institucionais para implantação de um Sistema Estatístico Nacional já tivessem sido criadas nos anos 30, no Governo Getúlio Vargas, com a fundação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (JANNUZZI *et al*, 2002. p.92).

Esse sistema público de produção de indicadores tem crescido muito ao longo dos últimos tempos, entretanto ainda possui diversas falhas e deficiências, como: a validade representativa do conceito que se propõe a medir, descontinuidade no levantamento das informações, ou seja, os dados não são atualizados periodicamente, dificultando a produção de indicadores e a comparação temporal, a desagregação dos dados geograficamente e em sociodemográficos e socioeconômicos, a desagregação de indicadores em várias plataformas, a pouca diversificação de indicadores – há lacunas em determinadas temáticas, a defasagem de dados colhidos e a defasagem na cobertura territorial – como indicadores municipais, principalmente de municípios menores devido à falta de recursos para serem investidos no levantamento e produção dos indicadores (JANNUZZI, 2002; 2009).

O recente levantamento de dados e construção de indicadores no Brasil se traduz em dois aspectos: primeiro, em uma produção de indicadores que não possuem todas as propriedades necessárias e que não abrangem todas as unidades federativas e territoriais de

forma homogênea e sistematizada para que possam ser utilizados em estudos, principalmente avaliativos de políticas públicas no nível municipal, cabendo aos pesquisadores selecionar dentre os poucos indicadores disponíveis sobre os municípios (e que se encontram pulverizados em diversas plataformas) e com uma série temporal defasada. E um segundo aspecto é a popularização do uso dessas informações estatísticas que passam a ser utilizadas e divulgadas de forma mais ampla apenas nos anos de 1990, o que possibilita, por um lado, a sua utilização por órgãos não governamentais como, por exemplo, estudos de avaliações de políticas públicas, criação de diagnóstico social por empresas privadas e prefeituras municipais, dentre outros, e por outro, a necessidade de mais dados e indicadores que acaba esbarrando nas falhas e defasagens do nosso sistema de produção estatística (JANNUZZI *et al*, 2002).

Com os dados e indicadores utilizados nessa pesquisa não foi diferente: os mesmo obstáculos foram enfrentados, quer para sua obtenção, quer para sua utilização. Com exceção do indicador próprio do PBF, o IGDM e das taxas que o compõem, a dificuldade em encontrar, de um lado, os indicadores municipais setoriais de saúde, educação e assistência social, condizentes com as variáveis utilizadas pelo IGDM, para compará-las, e, de outro lado, séries históricas completas desses dados e indicadores, a fim de comparar os municípios no tempo e no espaço (entre si), impossibilitou uma comparação e análise mais objetiva e profunda sobre os serviços públicos oferecidos. Em outras palavras, impossibilitou, conforme era pretendido, realizar a comparação temporal entre os indicadores sociais municipais e o referente a uma política pública em específico – o IGDM do PBF. Dessa forma, a solução foi utilizar outros indicadores que mesurassem os setores destacados pelo PBF (saúde, assistência social e educação) e que possibilitassem de certa forma vislumbrar relações deles com o IGDM, podendo assim, pelo menos, verificar e analisar evidências sugestivas de explicações que confirmem ou descartem as hipóteses levantadas.

Assim, apesar da ampliação da produção dos dados e indicadores, e da criação de uma estrutura de acesso à informação na qual há maior facilidade em ter acesso a esse levantamento estatístico, é perceptível que a sua produção ainda necessita de mais avanços, principalmente no que diz respeito à regularidade e aos municípios e aos serviços neles prestados, o que possibilitaria uma investigação mais densa e profunda, fundamentada em informações confiáveis, e assim pesquisas, avaliações e por conseguinte formulação de políticas públicas e elaboração de planos diretores e projetos locais (JANNUZZI *et al*, 2002).

3.6 Considerações finais sobre a revisão literária

A revisão literária apresentada nesta dissertação passou pelos diversos temas que tocam o objeto de estudo. Com o objetivo de esclarecer e evidenciar a complexidade do sistema federativo e das relações federativas permeadas pelas diferenças e desigualdades entre os entes federados, destacou-se a indução realizada pelo governo federal em relação às demais unidades federativas como um aspecto da trajetória federativa nacional. Esta trajetória definiu padrões institucionais sobre essas relações que influenciam as políticas públicas. Ou seja, o processo de formulação, regularização e normatização das políticas sociais são historicamente centralizadas no governo federal, tendo sua implementação descentralizada para os níveis locais, cujas possibilidades de inovação gerencial, no entanto, são restringidas pelo poder de indução federal.

Apesar de o período recente ter sido considerado como de avanço da descentralização, com sentido democratizante e de compartilhamento de poder, em contraposição à centralização de sentido autoritário característica do regime militar, por outro lado, conforme aponta Arretche (2012), também é um período no qual as políticas sociais ganharam força e passaram a ser formuladas como políticas de Estado, e com isso, devido a esta trajetória que institucionalizou as relações federativas brasileiras, marcadas por centralização regulatória e administrativa – mesmo que executadas de modo descentralizado. Este arranjo institucional possibilita a universalização e a formulação de políticas sociais com novo desenho, como é caso da intersectorialidade no Programa Bolsa Família – que demanda, além da coordenação das relações federativas, a coordenação intersectorial para ser implementada de modo eficaz. A formulação de políticas públicas com estratégias multisetoriais decorre tanto de uma mudança na percepção dos problemas sociais como multicausais, como da organização e prestação dos serviços públicos e da necessidade de maior eficiência das ações do Estado.

Como novo modelo de planejamento e gestão, as políticas públicas que possuem estratégias multisetoriais, como o caso da intersectorialidade, induzidas pelo governo federal, e acrescido do fato das diferenças de recursos entre as unidades federativas, requerem, também para a avaliação da sua gestão, ou seja, para a compreensão do seu funcionamento, instrumentos inovadores. No caso da pesquisa aqui apresentada, o objetivo é observar o motivo pelo qual alguns municípios possuem indicadores de gestão considerados de boa qualidade, o que torna necessário, por sua vez, compreender a produção de dados e indicadores sociais e de avaliação de políticas sociais no Brasil. A produção de dados e indicadores é central para o processo avaliativo de políticas desta magnitude e abrangência,

uma vez que a partir dos dados coletados é possível sintetizar as informações, atribuir sentido aos valores, classificar e comparar resultados. Desta forma, quanto mais precisa e confiável a sua produção, melhor a capacidade avaliativa do indicador. No caso do Brasil, o grande déficit na produção dos dados e indicadores municipais e na sua periodicidade criam barreiras para os processos avaliativos de políticas públicas, e não diferente para esta pesquisa, na qual tivemos que abrir mão de alguns dados setoriais para utilizar indicadores que resumissem os três setores destacados pela intersectorialidade do PBF, que possibilitaram o encontro dos resultados que veremos adiante.

Capítulo 4 | Análise dos dados

Antes de seguir para análise dos dados propriamente é importante compreender funcionamento do PBF. O PBF é uma política pública de abrangência nacional, que tem em seu desenho a descentralização e intersetorialidade. O objetivo da política é o combate à extrema pobreza e à pobreza por meio da transferência direta de renda para as famílias beneficiárias e do cumprimento por elas de algumas condicionalidades. O valor do benefício depende da composição familiar e da renda per capita da família, sendo ao todo quatro tipos de benefícios – o benefício básico, benefício variável (dependente da existência e quantidade de crianças, gestantes e nutrizas na família), benefício variável vinculado ao adolescente e benefício de superação da extrema pobreza. Já as condicionalidades são: frequência escolar de, no mínimo, 85% para crianças e adolescentes entre seis a quinze anos, e de 75% para adolescentes de dezesseis e dezessete anos; e acompanhamento no setor de saúde, que envolve a pesagem, vacinação e acompanhamento do desenvolvimento das crianças menores de sete anos, e o pré natal das gestantes.

O programa funciona de forma descentralizada, cabendo a cada unidade federativa – União, estados e municípios – atribuições específicas para a sua implementação. Ao governo federal cabe a formulação, a criação de normas operacionais, procedimentos, o apoio técnico e financeiro, a criação e disponibilização de meios de comunicação entre os gestores, criação de mecanismos para articulação entre os órgãos e ações complementares, além de avaliar e monitorar o programa. Ao governo estadual cabe oferecer apoio e capacitação técnica para os municípios, fortalecimento da participação social, acompanhamento das condicionalidades e coordenação da intersetorialidade. Já ao governo municipal cabe a gestão do programa, sendo, portanto, sua atribuição, o cadastramento, busca ativa e atualização dos cadastros das famílias, gestão dos benefícios, como averiguação dos motivos para bloqueios, suspensão e cancelamento do benefício das famílias, articulação entre os setores de educação, assistência social e saúde, acompanhamento das condicionalidades e gestão e execução dos recursos (Disponível em <http://www.mds.gov.br/>, acesso em 20 de fevereiro de 2017).

A intersetorialidade do PBF é compreendida como a articulação entre os setores da educação, saúde e assistência social, e apesar de haver atribuições sobre a intersetorialidade em todas as unidades federativas, cabe sobretudo aos municípios a sua execução, uma vez que são os implementadores do programa. Dessa forma, a gestão municipal do PBF e da intersetorialidade a partir do programa é de suma importância para o alcance dos objetivos

propostos. Portanto, a qualidade da gestão é uma das preocupações centrais da formulação, e passa a ser medida por meio do Índice de Gestão Descentralizada (IGD). O indicador foi criado em 2006 pela Portaria MDS/GM nº148, e é aplicado tanto para os estados, Índice de Gestão Descentralizada Estadual (IGD-E) como, principalmente, para os municípios, uma vez que o indicador estadual reflete o desempenho municipal, Índice de Gestão Descentralizada Municipal (IGD-M) (PEREIRA *et al* 2014).

O IGD-M é composto por quatro fatores (Fator I, Fator II, Fator III, Fator IV), sendo que o Fator I é chamado de fator de operação, o Fator II de adesão ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS), o Fator III é a apresentação dos gastos dos recursos do IGD-M, o Fator IV é a aprovação dos gastos do IGD-M. Assim, o IGD-M é calculado pela multiplicação desses quatro fatores:

$$\text{IGD-M} = \text{Fator I} \times \text{Fator II} \times \text{Fator III} \times \text{Fator IV}$$

Os fatores II, III e IV valem zero ou um, sendo zero quando não houver adesão ao SUAS, não informar os gastos com o recurso do IGD-M e não houver aprovação dos gastos. Portanto, se o município cumprir com as normas colocadas pelos fatores II, III e IV, cada um desses fatores terá o valor correspondente a UM. Já o Fator I, possui outro cálculo que lhe atribui um valor diferente de zero e um.

O Fator I corresponde à média aritmética simples de quatro variáveis, que são: a Taxa de Cobertura Qualificada de Cadastro (TCQC), Taxa de Atualização Cadastral (TAC), Taxa de Acompanhamento da Frequência Escolar (TAFE) e a Taxa de Acompanhamento da Agenda Familiar da Saúde (TAAF). Cada taxa é calculada com o número de ocorrências pela população exposta ao risco da ocorrência. Sendo assim, a TCQC é o número de cadastros válidos (ou seja, cadastros preenchidos de forma correta) das famílias com perfil do PBF, multiplicado pela quantidade de famílias estimadas pelo governo federal no perfil do PBF existentes nos municípios. A TAC é o número de cadastros válidos de famílias no perfil do PBF atualizados, multiplicado pelo número de cadastros válidos com perfil do PBF. A TAFE é o número de crianças e adolescentes pertencentes a famílias beneficiárias do PBF com frequência escolar informada e adequada ao requisito de 85%, multiplicado pelo número total de crianças e adolescentes pertencentes a famílias beneficiárias do PBF. A TAAF é o número de famílias beneficiárias com perfil saúde, multiplicado pelo número total de famílias com perfil saúde. Assim, o Fator I é calculado segundo a seguinte fórmula:

$$\text{Fator I: } \frac{\text{TCQC} + \text{TAC} + \text{TAFE} + \text{TAAS}}{4}$$

O cálculo do Fator I corresponde à execução das condicionalidades e à intersetorialidade, uma vez que os setores que a compõem, por meio de ações integradas, devem possibilitar o cumprimento das condicionalidades pelas famílias. Dessa forma, se uma família está com dificuldades em cumprir a condicionalidade da educação, ou se um setor está com baixo valor na sua taxa, os três setores, por meio da intersetorialidade, devem buscar meios tanto para possibilitar o cumprimento da condicionalidade quanto para melhorar os valores das taxas.

A forma como o IGDM foi criado confere ao Fator I, portanto, o peso de corresponder ao valor final do IGDM. Assim, os municípios com valores abaixo de 0,20 para as taxas do Fator I, ou inferior a 0,55 para o IGDM não recebem o repasse de recursos do governo federal. Somente aqueles que tiverem o valor do IGDM superior a 0,55 que recebem esse repasse de recursos. O quadro abaixo resume as informações do IGDM:

FATOR	CONDIÇÃO	VALOR
I	As taxas TCQC, TAC, TAFE,TAAS superiores a 0,20 e resultado do Fator I (IGD-M) superior a 0,55	O próprio valor
	As taxas TCQC, TAC, TAFE,TAAS inferiores a 0,20 ou resultado do Fator I (IGD-M) inferior a 0,55	IGD-M
II	Aderiu ao SUAS	1
	Não aderiu ao SUAS	0
III	Informou a comprovação dos gastos do IGD-M	1
	Não informou a comprovação dos gastos do IGD-M	0
IV	Aprovação dos gastos do IGD-M	1
	Não aprovação dos gastos do IGD-M	0
Fonte: Elaboração do MDS, 2014		

O recurso a ser transferido para os municípios tem como finalidade possibilitar o investimento na melhoria das condições de gestão do PBF, e é o instrumento de indução à intersetorialidade utilizado pelo governo federal. O gestor municipal do PBF deverá, de maneira articulada e integrada com os demais setores, realizar o planejamento das atividades a serem desenvolvidas com o recurso. Portanto, uma boa performance dos municípios na gestão intersetorial irá acarretar altos valores nas taxas do Fator I e, logo, no IGDM, tendo como consequência o recebimento de um repasse de recurso maior, o que possibilitará maiores investimentos e melhorias na gestão da intersetorialidade e do PBF, mantendo o município com o indicador de gestão satisfatório, num círculo virtuoso.

A análise dos dados será realizada em três seções, sendo a primeira referente à análise legislativa do PBF, na qual procuramos observar se a intersetorialidade surge nos textos oficiais e como ela aparece, de forma a dar e ampliar a sua institucionalidade no programa. Na segunda seção temos o estudo de caso realizado na cidade de São Carlos, no qual procuramos conhecer e observar as atividades dos gestores de cada um dos setores que envolvem a

intersectorialidade do PBF, a sua gestão e as possíveis barreiras e dificuldades encontradas pelos atores. Na terceira seção temos a parte quantitativa da pesquisa, na qual, buscamos observar, por meio da análise de indicadores, se as características municipais, medidas através de variáveis socioeconômicas, e demográficas, como tamanho da população, coeficiente de Gini (que mede a desigualdade), dentre outras afetam o resultado da gestão intersectorial.

4.1. A legislação do PBF e a intersectorialidade

Com o intuito de observar a institucionalização da intersectorialidade foram analisados no período de 2004 a 2013, os decretos, portarias e instruções operacionais do PBF, averiguando se a intersectorialidade aparece nos textos e como ela aparece – apenas como um termo técnico-burocrático do desenho da política pública ou se como um elemento efetivamente articulador, que organiza e define os procedimentos segundo os quais os gestores e agentes implementadores locais devem operacionalizar e sua ação nos municípios. O PBF é uma política pública formulada pelo governo federal e implementada de forma descentralizada, assim a parte legislativa do programa é realizada pelo nível federativo cabendo aos demais o cumprimento das regras e normas.

Os decretos de 2004 a 2012 assinados pelo poder executivo, de modo geral, possuem em seus conteúdos o detalhamento e a inclusão da intersectorialidade nas ações referentes ao Programa Bolsa Família, como parte do próprio funcionamento e operacionalização ou implementação da política pública, descritas as responsabilidades de cada ministério do governo federal e de cada nível de governo. No que diz respeito especificamente aos municípios, observa-se que a partir de 2010 e 2012, respectivamente com os Decretos nº 7.332 e nº 7.852, a intersectorialidade passa a ser mais detalhada e dada ênfase a sua importância através do Índice de Gestão Descentralizada Municipal (IGDM). O Art. 11, dedicado a elencar as responsabilidades dos estados e municípios no PBF, possui na maior parte da sua redação a descrição de como deve se dar o funcionamento do Índice de Gestão Descentralizada Estadual (IGDE) e principalmente do IGDM, e da aplicação dos recursos provenientes do indicador na intersectorialidade, como as seguintes passagens ilustram:

Art. 11-A. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome disciplinará os mecanismos de funcionamento do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família –IGD, como instrumento de promoção e fortalecimento da gestão intersectorial do Programa Bolsa Família. – Incluído pelo Decreto nº 7332 de 2010

Art. 11-C. Os recursos deverão ser aplicados nas ações de gestão e execução descentralizada do Programa Bolsa Família, em especial nas seguintes atividades: (Decreto nº 7852 de 2012)

V- articulação intersetorial para o planejamento, implementação e avaliação de ações voltadas à ampliação do acesso das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família aos serviços públicos, em especial os de saúde, educação e acompanhamento familiar pela assistência social. (Decreto nº 7852 de 2012)

Este destaque e o detalhamento dos recursos provenientes do IGDM para o nível municipal é compreendido como um incentivo e fortalecimento para as ações intersetoriais dos gestores municipais.

Já nas instruções operacionais analisadas de 2004 a 2013, oriundas do Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome (MDS), encontram-se primeiramente informações gerais, como os procedimentos para a adesão ao PBF pelos estados e municípios, preenchimento correto e envio de informações dos gastos realizados com o IGD para o MDS e orientações para a substituição dos gestores responsáveis pelo PBF, ou seja, informações técnicas de preenchimento de documentos e plataformas online sobre o programa. Já quanto às instruções operacionais que balizam as ações, há grande destaque para a intersetorialidade, como a constituição e atuação das instâncias de controle do PBF e a função do gestor municipal do programa, que é o responsável pela coordenação entre as secretarias de saúde, educação e assistência social, ou seja, são normas que balizam a ação dos gestores do PBF no nível local, incluindo a gestão e implementação da e da intersetorialidade:

Art. 2º. O controle e a participação social do PBF serão realizados, em âmbito local e estadual, por instância, conselho ou comitê, instalada pelo respectivo Poder Público, respeitada a intersetorialidade e a paridade entre governo e sociedade. (Instrução operacional nº1, de 20 de maio de 2005)

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

I - da assistência social;

II - da saúde;

III - da educação;

IV - da segurança alimentar; e

V - da criança e do adolescente, quando existentes. (Instrução normativa nº1, de 20 de maio de 2005)

§ 3º. Por decisão do Poder Público, o controle social do PBF poderá ser realizado por instância anteriormente existente, como as de controle social dos Programas Remanescentes ou os conselhos setoriais vinculados a outras políticas públicas, garantidas a intersetorialidade e a paridade entre governo e sociedade. (Instrução normativa nº1, de 20 de maio de 2005)

O gestor do Bolsa Família no município é o responsável por:

Assumir a interlocução política entre a **prefeitura, o MDS e o estado** para a implementação do Bolsa Família e do Cadastro Único. Por isso, o Gestor deve ter poder de decisão, de mobilização de outras instituições e de articulação entre as áreas envolvidas na operação do Programa;

Coordenar a relação entre as **secretarias de assistência social, educação e saúde** para o acompanhamento dos beneficiários do Bolsa Família e a verificação das condicionalidades. (Instrução operacional nº 9, de cinco de agosto de 2005. Grifos do próprio texto)

Conforme se observa no trecho acima, no mesmo sentido dos decretos apresentados anteriormente a intersetorialidade é atribuída como responsabilidade de cada nível federativo. As instruções operacionais estabelecem como responsabilidade do gestor municipal a intersetorialidade, tendo este o poder de decisão, planejamento, coordenação, mobilização de instituições e da articulação intersetorial, envolvendo as áreas de assistência social, saúde e educação, e também federativa, envolvendo a interlocução com estados e União. Ou seja, fica a encargo do gestor local colocar em prática o desenvolvimento da intersetorialidade. Trata-se de um papel importante, dado que a forma e a prática como ocorrer ou não essa ação irá afetar o resultado da gestão. Por isso o IGDM é tido como um mecanismo de fortalecimento e incentivo intersetorial e a construção do conselho ou comitê podem ser compreendidos como um meio de assegurar a execução da intersetorialidade.

Com relação às portarias do PBF, estas são oriundas dos diversos setores que compõem a intersetorialidade do PBF, como o Ministério da Saúde, Ministério da Educação e o Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome (MDS), e se resumem a instruções

setoriais, como o estabelecimento dos procedimentos de cada setor para com o fornecimento dos serviços e o cumprimento das condicionalidades. No caso do MDS, este também estabelece procedimentos para a gestão do PBF nos municípios, como a gestão do benefício, ou seja, a capacidade de monitoramento, desbloqueio e reversão do benefício pelos municípios; e a criação de mecanismos de apoio, como o IGDM. Portanto, devido à própria origem dos documentos ser setorial, e ao objetivo do documento se resumir à instrução para cada setor, não há menção da importância e peso das ações intersetoriais para o programa, ou mesmo a preocupação com a intersetorialidade, o que, neste caso, aponta uma falha de diálogo, conexão e planejamento da intersetorialidade no nível federal, que pode transpor para o nível municipal.

De modo geral, as ações que dizem respeito aos procedimentos, normas e regulamentações do PBF consideram a intersetorialidade e a descentralização como base da política pública. Contudo, à intersetorialidade é dada maior importância quando o foco está nas ações dos estados e principalmente nas dos municípios e dos agentes implementadores, possível de se observar principalmente nos decretos e nas instruções operacionais – o estabelecimento dos gestores locais como responsáveis pelo planejamento e execução da intersetorialidade, a criação de conselhos e comitês locais para a execução da intersetorialidade e a própria criação do indicador, IGDM, que além de monitorar o desempenho da gestão, delimita que o recurso repassado por ele seja investido na intersetorialidade. A observação destes elementos possibilita compreender que a importância e o destaque da intersetorialidade como ação municipal é fruto de um processo de incentivo e institucionalização da sua prática a partir do nível federal.

Entretanto, o mecanismo de incentivo e institucionalização via documentos legais não acarreta, por si só, a sua institucionalização, via de fato, na prática cotidiana de gestão – como Arretche (2001) já aponta, o processo de implementação em si modifica a política – uma vez que é preciso superar a cultura de gestão setorial e as próprias dificuldades da gestão intersetorial. Tal análise, embora relevante, não é suficiente para explicar o desempenho dos municípios na gestão e implementação local da intersetorialidade, já que as características socioeconômicas podem afetar o resultado do programa. Dessa forma, adiante veremos, por meio do estudo de caso realizado na cidade de São Carlos, como se dá a prática cotidiana da implementação da intersetorialidade e quais são as principais dificuldades locais em executá-las. Em seguida, por meio da análise quantitativa observaremos o desempenho dos municípios no estado de São Paulo, no intuito de verificar se estão associados aos fatores

socioeconômicos e demográficos, ou se é possível aventar outras possibilidades explicativas, relacionadas à própria formulação e ao desenho do programa, ou a especificidades das gestões, como sugerem as outras hipóteses explicativas já discutidas (indução federal e inovação local).

4.2. A cidade de São Carlos e a gestão da intersetorialidade

O estudo de caso foi realizado na cidade de São Carlos, município de grande porte, que apesar de possuir um IGDM considerado médio para quase todo o período destacado pela pesquisa, que vai de 2006 a 2013, teve no ano de 2015, no qual ocorreu o estudo de caso, seu IGDM alto. Para o período, portanto, a gestão que estamos observando é considerada pelo indicador como uma gestão eficiente e de qualidade. Em entrevistas com os gestores dos setores de educação, assistência social e saúde, com o intuito de compreender melhor o funcionamento, gestão, bem como os desafios e dificuldades da intersetorialidade, verifica-se que dois elementos são destacados e considerados pelos gestores como barreiras para uma ação realmente integrada e coordenada.

O primeiro é devido à própria ferramenta operacional do PBF, já que a plataforma para transferência dos dados sobre o cumprimento da condicionalidade é diferente para cada setor, o que ocasiona independência na transferência das informações, mas também da gestão dos setores, como destaca a gestora da educação:

“Acredito que devido à operação de sistemas diferentes, até os programas para lançar os dados são bases independentes, então eu não preciso das outras áreas para lançar meus dados. Os responsáveis pela condicionalidade da saúde e da educação se mantêm voltados apenas para a operacionalização de seu respectivo sistema, logo não fico sabendo dos dados das outras áreas e assim não criamos um diálogo. Eu cuido do meu e eles cuidam dos deles.”

(Gestora da educação no Programa Bolsa Família)

Essa independência pode ocasionar certo isolamento dos setores, uma vez que os demais ficam sem saber como funciona, o que ocorre, quem é o responsável, ou como andam os valores das respectivas taxas, até que seja publicado o IGDM referente ao período. Na análise anterior, referente à parte legislativa do PBF, observamos, em relação ao nível federal que planeja a política pública, que as portarias oriundas de cada setor se resumem a instruções setoriais não a preocupação central com a intersetorialidade. Isso foi tido como uma falta de

diálogo e até de planejamento da intersectorialidade no nível federal. Entretanto, esta, que podemos considerar como uma falha do nível federal, reflete-se na gestão local da intersectorialidade. Isto porque o não destaque da intersectorialidade nesses documentos diretos para os setores, que possuem como conteúdo as instruções e procedimentos, possibilita com que cada setor implemente e gerem contraditoriamente uma política pública intersectorial de forma setorial, agravando o isolamento dos setores.

Como exemplo, situação ilustrativa do isolamento dos setores e de certo modo da não realização de ações intersectoriais, é o desconhecimento dos gestores da educação e assistência social do gestor responsável pela saúde. A formulação de uma política pública que será implementada de forma descentralizada já possui suas dificuldades, como a tentativa de prever as dificuldades locais, de detectar e abordar os déficits municipais de recursos, e a criação de mecanismos que possibilitem a adesão dos municípios à política pública. Concomitantemente a isso, uma proposta de política intersectorial que precisa ser formulada e implementada por organizações e serviços separados de forma setorial, aumenta o peso das dificuldades de formulação. Por isso a importância da institucionalização, do detalhamento das atribuições e principalmente do peso da intersectorialidade se torna imprescindível para que os gestores locais se sensibilizem e fiquem dispostos a enfrentar os custos da execução da intersectorialidade, tanto aqueles referentes às estratégias, reuniões e incompatibilidade de agendas, como as resistências e corporativismo de cada setor, linguagem e conhecimento incomuns.

O segundo ponto de destaque reflete justamente o enfrentamento de um desses custos da intersectorialidade: os gestores apresentam como barreira para a execução intersectorial a indisponibilidade das agendas ou incompatibilidade e falta de regularidade das agendas setoriais. Dessa forma, as reuniões e o contato entre os setores ocorrem apenas quando há um problema a ser enfrentado. A gestora da educação aponta que poucas são as vezes que ocorrem reuniões, e a ação coordenada se resume, para o seu setor, na atuação junto com o setor de assistência social para resolver questões burocráticas, como a entrada de recursos de uma família que obteve suspensão ou corte do benefício por falta escolar:

“Não há reuniões entre os setores, entretanto, o meu relacionamento com a Assistência Social não é distante em razão das demandas que trabalhamos conjuntamente... Para casos em que é necessário entrar com recursos, esses casos são geralmente quando a escola perde atestados médicos, que são justificativas para a falta o

que, no caso não, contaria essa falta para as condicionalidades. Porém, não existem encontros com o setor da saúde.” (Gestora da educação no Programa Bolsa Família)

“O contato com a assistência social é de acordo com a necessidade, para esclarecer dúvidas sobre procedimentos que devem ser seguidos pelos funcionários envolvidos no registro das informações” (Gestora do Programa Bolsa Família no setor de assistência social)

“Outra série de melhorias que poderiam ser feitas rumo ao avanço deste diálogo e uma aproximação dos setores é a desburocratização das ações realizadas em conjunto e a capacitação das equipes que fazem frente à realização das atividades do Programa Bolsa Família.” (Gestor da saúde no Programa Bolsa Família)

Com a intersectorialidade resumida a contatos pontuais, o setor da assistência social, onde ocorre o cadastramento das famílias beneficiárias, acaba tornando-se o ponto de procura central por informações e resoluções de problemas por essas famílias, que muitas das vezes são responsabilidades de outro setor, saúde ou educação.

Assim, a assistência social acaba agindo como intermediário entre as famílias e os demais setores, o que pode ser visto como uma sobrecarga de tarefas, isso porque os setores da saúde e educação não sabem ao certo suas funções no PBF. A assistência acaba ocupando posição central na coordenação intersectorial, conforme destaca Justo (2015). Como situação ilustrativa da falta de conhecimento do setor da saúde, quando procurada a Secretaria Municipal de Saúde, para obter informações sobre o gestor responsável pelo PBF no setor, ficou evidente o desconhecimento do que era o PBF e quem era o responsável, e a solução dada pelo setor à pesquisadora foi que procurasse a secretaria de assistência social para obter mais informações.

Importante destacar que qualquer problema referente ao benefício que seja específico daquele setor, como, por exemplo, a impossibilidade de pesar a criança, uma das condicionalidades da saúde, devido à falta de um postinho de saúde no bairro, a família deve procurar o gestor responsável do setor para resolver o problema. Ou seja, mesmo que encaminhada por outro setor, o setor responsável é quem deve resolver o problema.

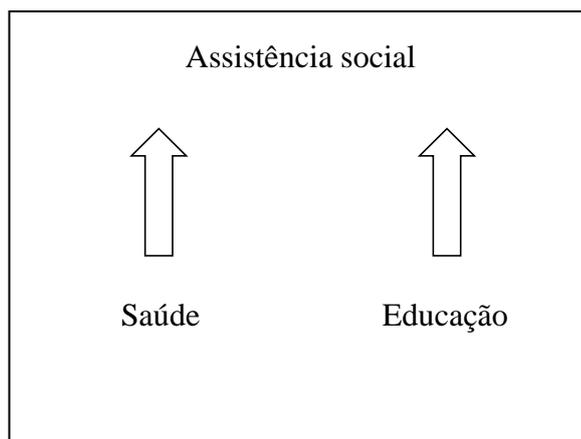
Infelizmente, o que acontece é que a falta de articulação, conhecimento e diálogo entre os setores, e principalmente do setor da saúde com os demais, faz com que a família, ao chegar à Secretaria de Saúde, seja encaminhada para a assistência social, pois o setor saúde não sabe como proceder nesses casos, e a assistência social acaba somando as responsabilidades do setor, como no exemplo, da saúde. Reproduz-se, assim, o esquema assistencial densamente precário, tradição histórica no Brasil, em que a assistência, que deveria ser marginal, acaba ocupando, sem poder, sem dar conta, papel central (DRAIBE, 1998).

A postura do setor da saúde com as atribuições e responsabilidades do programa pode ser destacada como uma falta de interesse por parte do setor pelo PBF, o que pode ser por um lado devido ao maior peso dado para as suas ações cotidianas correspondentes ao setor, no qual é mais importante o atendimento médico para aqueles que chegam doentes. Neste sentido, Burlandy (2007) destaca que os setores fortes inicialmente precisam identificar os ganhos possíveis para seus processos em curso, para em seguida se empenharem na intersectorialidade, o que pode explicar o maior peso dado para as ações cotidianas setoriais.

Os autores Monnerat e Souza (2011) destacam que, apesar da intersectorialidade ser proposta nas ações da saúde, no Brasil a sua construção não foi baseada na implementação de estratégias intersectoriais, dessa forma a organização, planejamento e gestão persiste de modo setorializado. Por outro lado pode ocorrer dificuldade, devido a limitações de recursos, o que vai variar de município para município, em lidar com as demandas cotidianas dos usuários da saúde e as famílias usuárias do setor devido ao PBF, uma vez que há municípios que possuem dificuldades na contratação de profissionais da saúde, em grande medida devido ao porte municipal que não é atrativo para os formados na área (ARRETCHE, 2012).

Já com relação ao setor da educação, apesar de não diferir quanto ao contato pontual com os demais setores, o conhecimento das suas atribuições permite que o setor haja conforme as necessidades e problemas das famílias beneficiárias. A fala da própria gestora da educação pode ser usada como exemplo. O contato entre educação e assistência ocorre somente quando há questões burocráticas para se resolver, ou seja, quando uma família possui algum problema na condicionalidade da educação e procura o setor para resolver. Assim, sabendo das suas atribuições com relação ao programa o setor da educação age com o intuito de resolver esses problemas, não ocasionando que a família tenha seu benefício suspenso ou cancelado.

No esquema abaixo é possível observar de forma ilustrativa as relações entre os setores no PBF da cidade de São Carlos, a assistência social centralizada e sobrecarregada, em que além das suas atribuições cotidianas de gestão, é usada pelos demais setores, no caso da saúde, como balcão de informações das atribuições dos demais setores para os usuários que lhe procuram, e pela educação apenas em casos de problemas com os beneficiários, inexistindo a relação entre educação e saúde, ou entre os três setores.



A postura dos setores com relação as suas atribuições, a falta de conhecimento dessas, o isolamento dos setores, o sobrecarregamento de um setor em relação aos outros e a intersetorialidade resumida a contatos pontuais, acrescido das diferentes linguagens, interesses divergentes e desequilíbrio de poder de cada setor, conhecimento e a forma de organização mais setorial na prestação dos serviços, são fatores que podem esclarecer os divergentes resultados das taxas que compõem o IGDM. Em São Carlos, com as taxas 0,95 para o acompanhamento da frequência escolar (TAFE), 0,66 para atualização do cadastro (TAC) e 0,32 para o acompanhamento da saúde (TAAS), no ano de 2015, é perceptível que alguns setores possuem melhores resultados, enquanto outros, em especial o setor da saúde, não possui uma gestão tida como eficiente, conforme o valor da sua taxa.

Dessa forma, pode-se averiguar que no caso da cidade de São Carlos os setores encontram-se isolados e a intersetorialidade se resume a contatos pontuais e específicos, ficando de lado a ação integrada, coordenada e articulada que a intersetorialidade se propõe, que busca proporcionar uma ação conjunta para solucionar possíveis problemas das famílias beneficiárias, assim como possibilitar o fornecimento de um serviço completo que visa retirar as famílias da situação de pobreza e extrema pobreza.

Entretanto, ao olharmos para as taxas que compõem o IGDM dos municípios selecionados para a pesquisa, é possível notar que há uma semelhança no desempenho da gestão do programa pelos setores e o cenário encontrado em São Carlos.

Tabela 1
Desempenho da educação por ano
Frequência de ocorrência por ano

Faixa de valor da TAFE	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Alto	412	472	598	603	605	603	593	603
Baixo	48	14	0	0	0	0	0	0
Médio	150	124	12	7	5	7	17	7
Total	610							

Fonte: Elaboração própria

Tabela 2
Desempenho da assistência social por ano

Faixa de valor da TAC	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Alto	567	437	346	80	142	139	233	123
Baixo	9	37	30	193	89	97	19	36
Médio	34	136	234	337	379	374	358	451
Total	610							

Fonte: Elaboração própria

Tabela 3
Desempenho da saúde por ano
Frequência de ocorrência por ano

Faixa de valor da TAAS	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Alto	354	77	109	150	232	305	326	354
Baixo	94	431	352	297	179	130	116	94
Médio	162	102	149	163	199	175	168	162
Total	610							

Fonte: Elaboração própria

Nas tabelas apresentadas, notamos os diferentes desempenhos dos setores no período de 2006 a 2013. A taxa do setor escolaridade, a TAFE, no decorrer do tempo possui significativo aumento de ocorrências na faixa considerada de valor alto, chegando a obter zero ocorrência com valor baixo. Com a taxa da assistência social, a TAC, apesar de não acompanhar o desempenho da TAFE, e ter um desenvolvimento menos regular, com aumentos e quedas nas faixas de valores altos e baixos – o que pode ser explicado pela mudança frequente da estimativa de famílias pobres para os municípios, realizada via governo federal, no qual o setor da assistência social é o responsável por chegar até essas famílias –

possui de modo geral desempenho na maior parte das ocorrências alto e médio. Já com a taxa de saúde, a TAAS, observa-se um desenvolvimento irregular, assim como a TAC, mas possui uma concentração, maior que todas as outras taxas, na ocorrência de valor baixo, tendo em três anos consecutivos (2007, 2008 e 2009) maior ocorrência no valor baixo, do que nos valores alto e médio.

A observação panorâmica dos setores destaca, assim como no caso de São Carlos, a proximidade do desempenho entre os setores educação e assistência social com valores considerados como uma gestão de qualidade e um distanciamento da saúde. Este desempenho corrobora a argumentação de que determinadas características setoriais, como diferentes linguagens, conhecimento, forma de organização e os interesses divergentes podem ser a chave explicativa para a substancial diferença de desempenho.

Importante ressaltar que o estudo de caso possibilita observar e compreender apenas a gestão de São Carlos, portanto não podemos generalizar as dificuldades aqui encontradas como as dificuldades de todos os municípios, no caso da pesquisa, de todos os municípios do estado de São Paulo, mas podemos utilizá-lo como um parâmetro reflexivo na compreensão dos diferentes desempenhos dos setores, da gestão intersetorial e o seu funcionamento com uma baixa integração, ou seja, que não necessita de uma ação articulada e coordenada forte e cotidiana.

A baixa integração pode ser atribuída ao modo como o PBF foi operacionalizado, permitindo que os setores e seus respectivos gestores tenham uma ação cotidiana setorial, cada um com as suas respectivas atribuições e operação. Ou seja, apesar do programa propor a construção de conselhos ou comitês, uma ação conjunta, integrada e coordenada, ele não muda o modo de organização e prestação do serviço, que continua nos moldes setorializados. Contudo, vale ressaltar que isso não significa que em todos os municípios a intersetorialidade ocorra apenas em contatos pontuais, como o caso de São Carlos, uma vez que as burocracias locais podem desempenhar ações mais articuladas e coordenadas por iniciativa própria, por empenho ao PBF e combate a pobreza.

O funcionamento do PBF a partir de uma baixa integração possibilita que as características setoriais se sobreponham o que torna compreensível os diferentes resultados de gestão setorial, e quando muito discrepantes esses resultados afetam no resultado final do IGDM. Estes elementos podem interferir no resultado da gestão, entretanto também não a explica por si só, já que as disparidades entre os municípios quanto aos seus aspectos socioeconômicos e populacionais também podem interferir no resultado de uma gestão. Dessa

forma, adiante focaremos a observação nos municípios do estado de São Paulo que obtiveram o indicador IGDM considerado como de boa qualidade, com o intuito de verificar o impacto dessas disparidades na gestão local.

4.3. Os municípios do estado de São Paulo, suas características e a gestão intersetorial

Assim como os elementos pautados anteriormente refletem no resultado da gestão intersetorial, as diferenças locais, como tamanho da população, atividade econômica, recursos locais e capacidade de arrecadação, infraestrutura de base para a qualidade de vida, dentre outras características locais, também afetam a capacidade de cada município na gestão de políticas públicas e, portanto, no caso do PBF, no desenvolvimento das relações intersetoriais como práticas de gestão.

Os municípios selecionados para essa observação são os 610 que tiveram em 2013 os valores do IGDM acima de 0,55, valor mínimo que o município precisa atingir para receber o repasse de recurso do governo federal. Com isso espera-se que com o passar do tempo os municípios se adéquem à gestão intersetorial e alcancem resultados melhores. Ao observarmos a correlação abaixo podemos concluir que os valores do IGDM tendem a aumentar ao longo do tempo para a maioria dos municípios que compõem a amostra: para 397 dos 610 verifica-se correlação positiva entre IGDM e ano, o que significa que tendem a aumentar concomitantemente, isto é, que a gestão descentralizada tende a se tornar mais eficaz com o passar do tempo.

Correlação entre o desempenho do IGDM e o período de 2006 a 2013	
Positiva	397
Negativa	15
Sem correlação	198
Total	610

Fonte: Elaboração própria

Observando os dados em porcentagem, significa que para 65% dos municípios o valor do IGDM sempre foi crescente, ou seja, sempre houve melhora no indicador e, portanto, na gestão. Já 32,5% dos casos tiveram no mesmo período valores do IGDM que podem ser caracterizados como instáveis, ou seja, houve aumentos e quedas no seu valor, não havendo portanto correlação entre o indicador e o período de análise. E para o restante, de 2,5%, observa-se uma queda do valor do IGDM no período, portanto, para esses casos o desempenho do indicador foi decrescente, indicando, portanto, piora da gestão.

Entretanto isso não significa que todos os municípios que tiveram a correlação positiva com o período temporal – desempenho ascendente – possuem em todo o intervalo valores do IGDM considerados como de uma gestão de qualidade, ou seja, valores considerados altos. Para isso é preciso ir mais a fundo nas características locais para melhor observar e compreender o desempenho do IGDM nos municípios.

Muitas dessas características são afetadas pelo porte do município. Por exemplo, em municípios de grande porte e metrópoles – muito populosos – as atividades econômicas possuem maior potencialidade e diversidade em detrimento das atividades econômicas dos municípios de pequeno porte, o que por sua vez também possibilita maior capacidade de arrecadação de recursos, maior demanda e fornecimento de serviços – como habitação, saneamento, saúde, educação, dentre outros – e maior quantidade e qualificação de gestores, de modo que o próprio porte do município se torna um atrativo. Diferentemente em municípios de baixa densidade demográfica que tende a ter falta de médicos e outros profissionais qualificados uma vez que essas cidades não são atrativas como locais de trabalho. No que diz respeito às políticas públicas, municípios que contam com gestores com maior qualificação tendem a estar mais propícios ao desenvolvimento de inovações gerenciais advindas do conhecimento e troca de experiências destes profissionais, como veio a ser o próprio caso da intersectorialidade, cuja proposta e desenho são originários de municípios de maior porte, onde se encontraram condições mais favoráveis à sua implantação (ARRETCHE, 2012; SOUZA, 2004; SANTOS 2008, MONNERAT *et al* 2011).

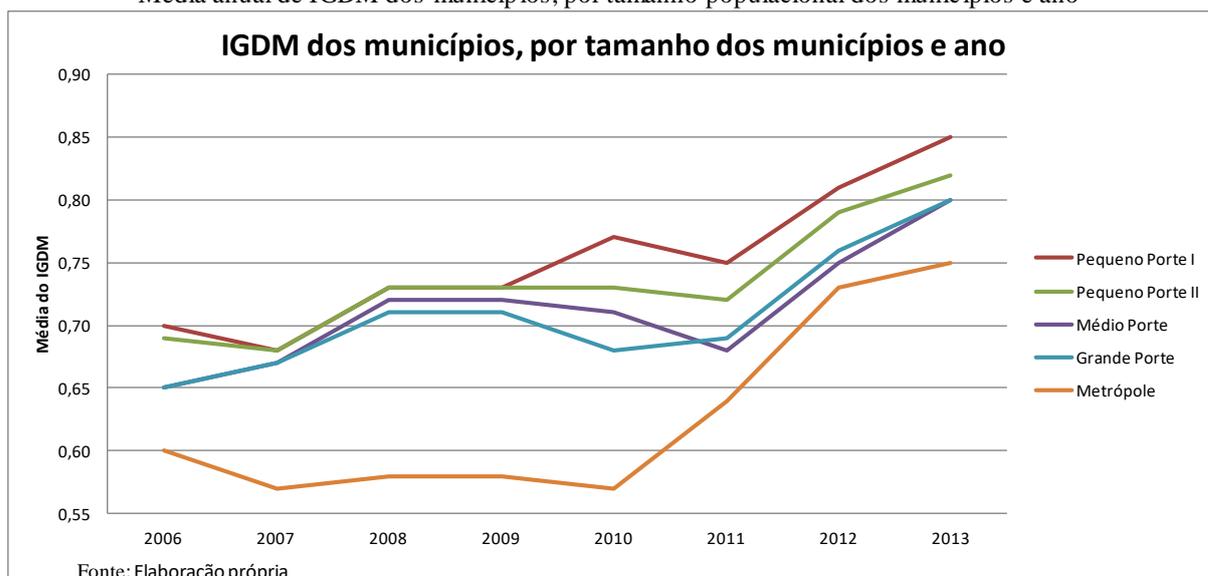
Dessa forma podemos supor que o perfil municipal, ou seja, características como o porte populacional, desenvolvimento socioeconômico e a desigualdade de renda, são elementos que possibilitam compreender o desempenho da gestão de uma política pública. Contudo, antes de partirmos para a observação dos dados é preciso fazer um parêntese: os dados utilizados nesta parte da pesquisa são indicadores, que foram selecionados para análise – IDHM, porte populacional e Índice de Gini – com exceção do IGDM, próprio do PBF, mediante a falta de indicadores e dados municipais mais adequados, ou a inexistência de uma série histórica no período desejado, que possibilitassem uma análise e comparação mais detalhada. A dificuldade em encontrar estes dados evidencia a falta de produção de dados municipais e a defasagem do sistema de produção estatística no Brasil (JANNUZZI *et al*, 2002. p.92). Por isso optamos por utilizar indicadores disponíveis para todos os municípios que compõem a amostra e que cobrem todo o período sob análise. Por outro lado, a deficiência de informação mais adequada delimita a análise a um panorama mais geral e

menos detalhado, em grande medida em decorrência da periodicidade da sua produção e da agregação e sintetização dos dados primários.

O ideal para a realização do empreendimento aqui proposto seria que dispuséssemos, por exemplo, de séries históricas de dados referentes à frequência e desempenho escolar de todas as crianças, assim como os dados de pesagem para acompanhamento nutricional nos seus primeiros anos, aqueles de acompanhamento do pré-natal de todas as gestantes – e não apenas da população beneficiária do PBF. Aliás, não se pode deixar de mencionar que a previsão de acompanhamento social das famílias atendidas pelo PBF, ao requerer a produção e alimentação de bases de dados especificamente voltadas para este perfil socioeconômico – através do CadÚnico –, acabou por favorecer um fato curioso: a ampliação e possivelmente até superação da disponibilidade de conhecimento sobre este perfil populacional, em detrimento daquele sobre as camadas mais abastadas ou sobre o restante da população, de certo modo invertendo uma das condições que caracterizam a invisibilidade da população mais pobre, inclusive conforme tal conhecimento subsidia e favorece a produção de políticas públicas, como aconteceu no caso da criação do programa Brasil Carinhoso

Feito o parêntese, no gráfico abaixo apresentamos inicialmente os municípios estudados agrupados por porte, com o objetivo de observar a relação entre o tamanho da população, os valores do IGDM e o período temporal.

Gráfico 1
Média anual de IGDM dos municípios, por tamanho populacional dos municípios e ano



No gráfico é possível comparar detalhadamente o comportamento do IGDM dos municípios, divididos por porte populacional, em relação aos anos de 2006 a 2013. De modo

geral, os municípios tiveram desempenhos semelhantes, apesar de algumas quedas mais acentuadas em certos momentos como em 2007 e 2011; e também com uma elevação mais acentuada no IGDM, principalmente entre os anos de 2010 a 2013. Além disso, observa-se que as trajetórias seguidas pelos municípios de diferentes portes populacionais não é homogênea: em 2006, o IGDM variava de um valor médio de 0,6 entre as metrópoles a um valor médio de 0,7 entre os municípios de pequeno porte; a partir de então, o desempenho das metrópoles caiu um pouco e se manteve estável até 2010, desde quando subiu rapidamente, para 0,65 em 2012 – valor de saída dos municípios de médio e grande porte lá em 2006 – e para 0,75 em 2013. Com isso, a diferença entre os valores médios anuais do IGDM de municípios de distintos portes populacionais voltaram aos mesmos intervalos observados em 2006, isto é, uma diferença de 0,1 entre o grupo de desempenho mais alto e o de desempenho mais baixo, respectivamente os de pequeno porte e as metrópoles. As trajetórias do IGDM dos municípios de pequeno porte, de um lado, e dos de médio e grande porte, por outro, mostraram-se mais homogêneas, com elevações menos abruptas que as observadas entre as metrópoles.

Porém, de forma mais atenta observa-se, primeiramente, um grande distanciamento das metrópoles em relação aos demais portes municipais aglomerados: o indicador de gestão descentralizada apresenta de modo contínuo durante todo o período, valores mais baixos em relação aos demais portes municipais. Este resultado contraria a hipótese de que municípios mais populosos teriam mais e melhores recursos de gestão de políticas públicas, pelo menos não no caso em estudo. Tentativas de explicação para esse resultado serão feitas adiante.

Em segundo lugar, nota-se que os melhores indicadores estão presentes nos municípios de pequeno porte, seguidos pelos de médio e grande porte, que possuem valores próximos do IGDM até o ano de 2011, quando os municípios de médio porte sofrem uma queda, ficando abaixo dos municípios de grande porte. Assim de modo geral podemos destacar que, apesar do desenvolvimento ascendente e de algumas quedas durante o período em análise, há uma diferença, mesmo que pequena em alguns pontos, no desempenho da gestão do PBF de acordo com os portes municipais, com relevante disparidade na comparação entre as trajetórias do IGDM dos municípios de menor porte populacional em relação às metrópoles.

Na tabela abaixo podemos observar de forma mais clara a distribuição dos valores do IGDM pelo porte municipal.

Tabela 4
Média de IGDM em faixas por tamanho populacional dos municípios

Tamanho do Município		IGDM			Total
		Alto	Médio	Baixo	
Pequeno Porte I	%	57,80%	42,00%	0,30%	100%
	N	216	157	1	374
Pequeno Porte II	%	47,90%	50,40%	1,70%	100%
	N	56	59	2	117
Médio Porte	%	27,70%	72,30%	0,00%	100%
	N	13	34	0	47
Grande Porte	%	23,20%	76,80%	0,00%	100%
	N	16	53	0	69
Metrópole	%	0,00%	66,70%	33,30%	100%
	N	0	2	1	3

Fonte: Elaboração própria

Destacamos, a partir da tabela que dos 374 municípios de pequeno porte I 57,80% possuem IGDM alto; 42% IGDM médio e 0,30% IGDM baixo. Para o total de 117 municípios de pequeno porte II, 47,90% possuem IGDM alto; 50,4% possuem IGDM médio e 1,70% de municípios possuem IGDM baixo. O total de 47 municípios de médio porte, 27,7% possuem alto IGDM; 72,3% possuem médio IGDM e 0% possuem baixo IGDM. Para os municípios de grande porte, total de 69, 23,2% possuem IGDM alto; 76,8% IGDM médio e 0% IGDM baixo. Para as metrópoles que possuem no total de 3 casos, 0% possuem IGDM alto, 66,7% possuem IGDM médio e 33,3% IGDM baixo.

Dessa forma é possível destacar que de modo geral há uma concentração no valor do IGDM médio (42%; 50,4%; 72,3%; 76,8% e 66,7%), com pouca variação destes valores entre os portes populacionais. O destaque é para os municípios de pequeno porte I que possuem maior porcentagem com valor de IGDM alto (57,8%), tanto em comparação com o IGDM médio (42%) e baixo (0,30%) da própria categoria, como em relação aos demais portes populacionais (respectivamente: 47,9%; 27,7%; 23,2%; 0%). Para os municípios de médio porte e grande porte o destaque é a inexistência de IGDM baixo, mas, a existência de maior concentração de porcentagens de IGDM médio (72,3% e 76,8%) que os demais portes municipais. Já para as metrópoles o destaque é a inexistência de casos com valor de IGDM alto e uma alta porcentagem (33,3%) no valor de IGDM baixo em comparação com os demais portes populacionais dos municípios.

Com isso pode-se dizer, em síntese, que excetuando-se os municípios de pequeno porte, mais concentrados nas faixas mais elevadas de IGDM, há uma tendência entre os

municípios da amostra analisada a uma diminuição da presença de valores mais altos de IGDM conforme se transita daqueles menos para aqueles mais populosos.

Entretanto, esperávamos que devido à inovação da intersectorialidade ter ocorrido inicialmente nos municípios de grande porte e metrópoles, resultado da complexidade das necessidades e dos problemas da população, que esses despontassem com valores mais altos no IGDM, uma vez que já teriam tido alguma experiência intersectorial de gestões articuladas e integradas entre setores de serviços. Neste sentido podemos imaginar, a partir dos dados e evidências observados, que as características socioeconômicas – em princípio, ao menos o seu porte populacional – podem sim de certa forma, afetar a gestão do PBF e nos ajudar a compreender melhor os diferentes desempenhos dos municípios quanto à gestão descentralizada e intersectorial do programa no nível local.

Dessa forma, para melhor compreender as características socioeconômicas locais e o seu possível efeito na gestão do PBF utilizaremos os indicadores IDHM e o coeficiente de GINI. O IDHM possui como medidas a longevidade (expectativa de vida ao nascer); educação (escolaridade da população adulta e fluxo escolar da população jovem); e o padrão de vida (mensurado pela renda per capita). Ou seja, o IDHM permite observar o desempenho dos municípios no fornecimento de alguns serviços básicos cruciais para uma qualidade de vida digna, na qual o PBF busca incluir parcela da população que ainda se encontra em situação de extrema pobreza e pobreza. Já o coeficiente de GINI mede a concentração de renda existente em cada município. Assim, quanto maior essa concentração, maior a desigualdade e, portanto podemos pressupor que maior será o público alvo para o PBF, o que pode impactar na capacidade dos municípios em alcançar a todos.

Nas tabelas 5 e 6 logo abaixo, é possível observar o IDHM dos municípios separados por porte, nos anos de 2000 e 2010.

Tabela 5
IDHM do ano de 2000 por tamanho populacional dos municípios

Tamanho do município	IDHM 2000					Total	
	Muito Alto	Alto	Médio	Baixo	Muito baixo	N	%
Pequeno Porte I	0,00%	2,40%	76,50%	20,10%	1,10%	374	100%
Pequeno Porte II	0,00%	16,20%	75,20%	8,50%	0,00%	117	100%
Médio Porte	0,00%	29,80%	68,10%	2,10%	0,00%	47	100%
Grande Porte	1,40%	50,70%	44,90%	2,90%	0,00%	69	100%
Metrópole	0,00%	66,70%	33,30%	0,00%	0,00%	3	100%

Fonte: Elaboração própria

Observando os dados podemos destacar que para o IDHM de 2000 os municípios de pequeno porte I possuem 1,1% com valor muito baixo, 20,1% com valor baixo, 76,5% com valor médio, enquanto apenas 2,4% referem-se a valor alto e 0% ao valor muito alto do IDHM. Para os municípios de pequeno porte II, 0% está no valor muito baixo, 8,5% no valor baixo, 75,2% estão no valor médio, 16,2% no valor alto e 0% para o valor muito alto do IDHM. Os municípios de médio porte 0% possuem valor muito baixo, 2,1% possuem valor baixo, 68,1% no valor médio, 29,8% no valor alto e 0% no valor muito alto do IDHM. Com relação aos municípios de grande porte, 0% está com valor muito baixo, 2,9% estão com valor baixo, 44,9% com valor médio, 50,7% com valor alto e 1,4% com valor muito alto do IDHM. Já para as metrópoles 0% possuem valor muito baixo e baixo, 33,3% possuem valor médio, 66,7% valor alto e 0% valor muito alto do IDHM.

A descrição dos dados permite observar que de modo geral os portes municipais possuem concentrações percentuais maiores no valor médio e alto do IDHM. O destaque está para os municípios de pequeno porte I com 20,1% dos casos para o valor baixo do IDHM enquanto apenas 2,4% possuem valor alto e 0% valor muito alto e para os municípios de grande porte e metrópoles que possuem a maior concentração percentual no valor alto do IDHM e não no médio como o restante dos portes municipais.

Dessa forma, para o IDHM de 2000 é possível destacar que os portes dos municípios considerados de grande porte e metrópoles possuem maior concentração nos valores dos IDHM considerados muito alto e alto, diminuído a sua concentração conforme há uma diminuição do valor do IDHM, ou seja, para o valor médio, baixo e muito baixo. Entretanto para os municípios de pequeno porte I, pequeno porte II e médio porte, não há um desempenho decrescente conforme diminui o valor o IDHM, o que se observar é uma concentração maior de casos para IDHM com valores médio, baixo e muito baixo – no caso apenas do pequeno porte I. Dessa forma podemos ressaltar que os municípios mais populosos possuem valores mais altos de IDHM enquanto que para municípios menores os valores são mais baixos de IDHM.

Tabela 6
IDHM 2010 por tamanho populacional dos municípios

Tamanho do município	IDHM 2010			Total	
	Muito Alto	Alto	Médio	N	%
Pequeno Porte I	0,30%	85,60%	14,20%	374	100%
Pequeno Porte II	0,90%	95,70%	3,40%	117	100%
Médio Porte	6,40%	93,60%	0,00%	47	100%
Grande Porte	24,60%	75,40%	0,00%	69	100%
Metrópole	66,70%	33,30%	0,00%	3	100%

Fonte: Elaboração própria

No IDHM de 2010 observamos que para os municípios de pequeno porte I 0,30% possuem valor muito alto de IDHM, seguido por 85,6% com valor alto e 14,2% com valor médio de IDHM. Para os de pequeno porte II, 0,90% possuem valor muito alto, 95,7% valor alto e 3,4% valor médio de IDHM. Os municípios de médio porte possuem 6,4% de valor muito alto, 93,6% de valor alto e 0% de valor médio do IDHM. Os municípios de grande porte possuem 24,60% com valor muito alto; 75,4% com valor alto e 0% com valor médio de IDHM. Já as metrópoles possuem 66,7% com valor muito alto, 33,3% com valor alto e 0% com valor médio.

A descrição dos dados permite verificarmos a concentração dos portes municipais no valor alto do indicador. Contudo também é possível destacar que os municípios de pequeno porte possuem, além da concentração no valor alto, a segunda maior concentração no valor médio, enquanto os municípios de tamanho médio, e principalmente, grande e metrópoles possuem concentração nos valores muito alto e alto.

Dessa forma com relação ao IDHM de 2000 e IDHM de 2010 percebemos de modo geral uma melhora do IDHM. E uma tendência na qual os municípios menores possuem valores de IDHM mais baixos do que os municípios maiores, mesmo ocorrendo uma melhora geral do indicador. Ou seja, podemos dizer que os municípios mais populosos possuem melhores valores de IDHM em relação aos municípios menos populosos, resultado já esperado, uma vez que estes últimos tendem a dispor de menor quantidade de recursos para investir nos serviços, cuja quantidade e disponibilidade mesmo tendo sido regulada pelo governo federal depende da receita dos municípios, fazendo com que, portanto, sejam mais dependentes das transferências de recursos federais.

Segundo Santos (2008) a dependência de municípios pequenos do repasse de recursos federais é resultado dos processos de descentralização e autonomia financeira estabelecidos pela Constituição de 1988, os quais ocorreram a despeito da incapacidade da maioria dos

municípios de pequeno porte de gerar uma receita local para sustentar seus custos. Nestes casos 91% da sua receita é proveniente de transferências fiscais, de modo que foi possível verificar a seguinte relação: quanto menor o município maior o seu ganho derivado das transferências, mas também maior sua dependência em relação a estas (ARRETCHE, 2004). Como exemplo, podemos citar o caso da educação, no qual os municípios possuem um percentual mínimo estabelecido constitucionalmente para investir; entretanto, devido à capacidade desigual dos municípios para realizarem esse investimento resulta uma desigual qualidade do serviço (ARRETCHE, 2012). Como apontado por Senna *et al* (2007), mais especificamente quanto ao PBF, a oferta dos serviços necessários ao cumprimento das condicionalidades podem apresentar problemas devido às diferentes capacidades de recursos e investimentos municipais.

Entretanto, a melhora no IDHM entre 2000 e 2010, possibilita refletir que os serviços que servem de base para o cálculo do indicador obtiveram melhorias e um número maior de pessoas está tendo acesso aos serviços. Ao levar em consideração o avanço do IDHM, e devido ao PBF utilizar componentes parecidos no cálculo do IGDM, ou seja, indicadores de educação, saúde e assistência social, seria esperado encontrar um desenvolvimento semelhante entre o IGDM e o IDHM em relação aos portes municipais. Caso isso se verificasse, isto é, uma correlação positiva entre IGDM e IDHM, poderíamos ter evidências que ajudassem a confirmar a hipótese aventada neste trabalho, qual seja, a de que o desempenho obtido pelos municípios quanto ao indicador de gestão descentralizada do PBF seria dependente, causado, em alguma medida, pelas condições socioeconômicas que caracterizam tais municípios, ou seja, pelas condições de saída desses municípios.

Importante ressaltar que tanto o IGDM como o IDHM são indicadores, ou seja, são medidas que possuem metodologia, periodicidade (o IDHM é lançado a cada dez anos enquanto o IGDM é lançado ano a ano), dados de base para sua construção (o IDHM utiliza os dados coletados pelo Censo do IBGE e o IGDM utiliza os dados coletados do próprio PBF) e tratamento desses dados (que é o cálculo dos dados) de formas diferentes. Assim, por mais que utilizamos neste trabalho como medida para compreender os mesmos três setores (educação, saúde, assistência social) e as condições de saída dos municípios, é necessária a consciência da limitação do seu uso e da capacidade explicativa.

Isto posto, tendo ciência dessas limitações procuramos observar a correlação entre o IDHM e IGDM, com o intuito de verificar se a relação entre os indicadores realmente ocorre de forma oposta, como visto nas tabelas anteriores. Logo abaixo verificamos inicialmente o

baixo valor na correlação de Pearson, que nos aponta para uma fraca relação entre os indicadores, o que pode ser consequência dos aspectos apontados anteriormente de construção de cada indicador. Entretanto, a correlação também nos mostra que os indicadores possuem uma relação negativa – oposta, ou seja, enquanto um possui valor alto o outro possui valor baixo, o que vai de encontro com o cenário observado anteriormente.

Tabela 7
Correlação entre IDHM de 2000 com IGDM dos anos de 2006 a 2009

		IGDM_2006	IGDM_2007	IGDM_2008	IGDM_2009
IDHM_2000	Pearson Correlation	-,118**	-,109**	-,158**	-,151**
	Sig. (2-tailed)	,004	,007	,000	,000
	N	610	610	610	610

** . Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

Fonte: Elaboração própria

Tabela 8
Correlação entre IDHM de 2010 com IGDM dos anos de 2010 a 2013

		IGDM_2010	IGDM_2011	IGDM_2012	IGDM_2013
IDHM_2010	Pearson Correlation	-,303**	-,102*	-,102*	-,212**
	Sig. (2-tailed)	,000	,011	,012	,000
	N	610	610	610	610

** . Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

* . Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

Fonte: Elaboração própria

Dessa forma, no caso do PBF, nos municípios paulistas aqui estudados, o que podemos observar (tabela 4) é que ocorre maior concentração de municípios de pequeno porte com IGDM satisfatório, e um IDHM médio e baixo, enquanto os municípios de grande porte possuem maior concentração nos IGDM qualificados como médio e baixo e um IDHM alto e muito alto. Resultado este não esperado já que, como visto anteriormente, nos municípios menores a quantidade de recursos e a capacidade administrativa diferem dos municípios maiores, e, portanto, seria de se esperar que com piores condições de saída obtivessem um pior desempenho quando avaliada a sua gestão através do indicador IGDM.

Contudo, o resultado oposto dos indicadores – IGDM e IDHM – pelo porte dos municípios vai na mesma direção do resultado encontrado por Silva (2013), no qual os estados mais pobres e com limitadas condições administrativas apresentam melhor desempenho na gestão do PBF e da intersectorialidade, por atribuir maior importância ao combate à pobreza em comparação com os estados mais ricos. Apesar do autor se referir à gestão estadual, podemos utilizá-la como referência na busca por maior compreensão para os resultados aqui encontrados, já que, assim como nos estados, no caso do PBF encontramos um desempenho melhor na sua gestão descentralizada da intersectorialidade nos municípios menos populosos.

Nesse mesmo sentido, os autores Estrella *et al* (2008) destacam que municípios com piores condições socioeconômicas apresentam os melhores resultados no IGDM, como acontece no caso aqui apresentado com os municípios de menor porte, em grande medida devido à melhor prestação de informações, que no caso refere-se ao cumprimento das condicionalidades e o preenchimento do Cadastro Único. Isto significa que é provável que nestes municípios a atuação das burocracias seja mais eficaz e comprometida com o PBF.

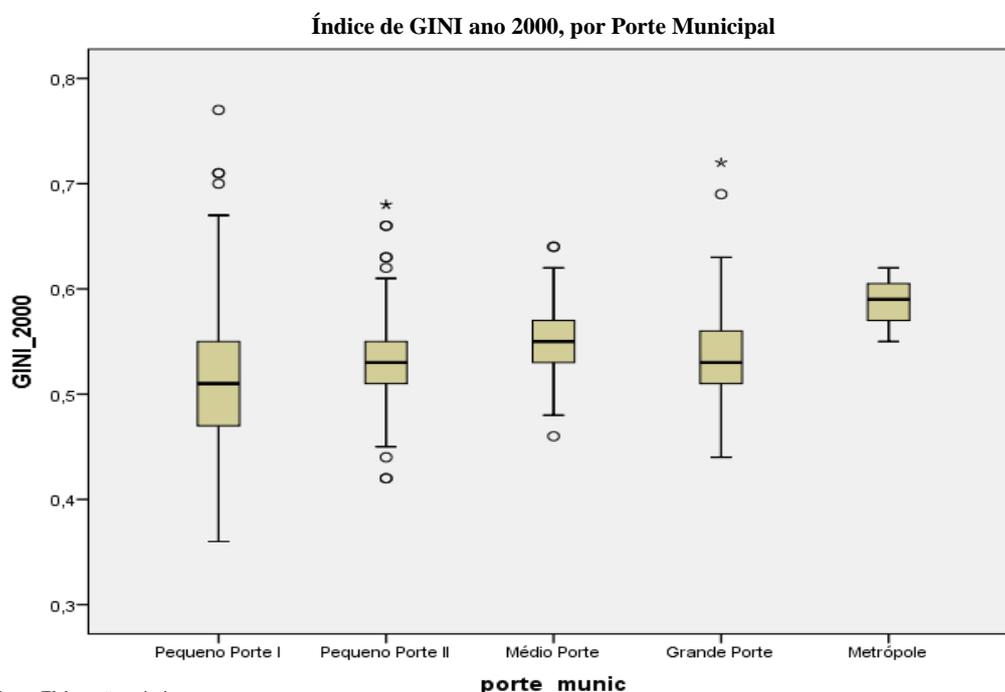
No caso aqui estudado, os municípios de menor porte, apesar de terem a capacidade administrativa limitada pela capacidade de recursos e de gestores/burocratas qualificados – uma vez que a disponibilidade de recursos para realizar a capacitação⁹ desses atores nem sempre existe ou possibilita uma capacitação frequente, e o próprio porte municipal torna-se uma barreira na superação da demanda (BRUNI, 2015; ARRETCHE, 2015) – a baixa integração da intersectorialidade do PBF e o repasse de informações das condicionalidades setorialmente, como visto na seção anterior, possibilita que a gestão seja realizada sem altos custos, e a dependência do repasse de recursos, como os próprios autores apontam, atua como incentivo para que ocorra uma gestão de qualidade.

Dessa forma, mesmo sem poder afirmar a existência de fato uma relação entre os indicadores, devido ao baixo valor de Pearson, podemos pelo fato do teste ter apresentado sentido oposto entre os indicadores, e por meio de outros estudos aqui destacados, reconhecer que as condições de saída, ou seja, as condições socioeconômicas, que se refere aos setores que compõem o IGDM, não interferem diretamente no resultado da gestão do PBF. Este

⁹ O autor Bruni (2015) destaca que a qualificação dos burocratas, principalmente para o caso da assistência social ganha maior peso de importância quando destacamos que inicialmente as políticas de assistência social ficavam sob responsabilidade das primeiras damas, marcadas por ações clientelistas e nepóticas.

resultado nos possibilita refletir e pressupor que no caso da política – PBF – não ocorre à reprodução das desigualdades de condições dos municípios.

Por outro lado, também podemos atribuir essa diferença de resultado da gestão, à quantidade de famílias alvo que cada porte municipal possui. Pensamos, assim, na concentração de renda, aspecto importante para o PBF, uma vez que quanto maior essa concentração, possivelmente maior será o número de famílias alvo para o programa, situadas em bases mais largas da pirâmide da desigualdade. No gráfico box-plot logo abaixo podemos observar o comportamento do Índice de GINI dos municípios separados por porte, nos anos de 2000 e 2010.



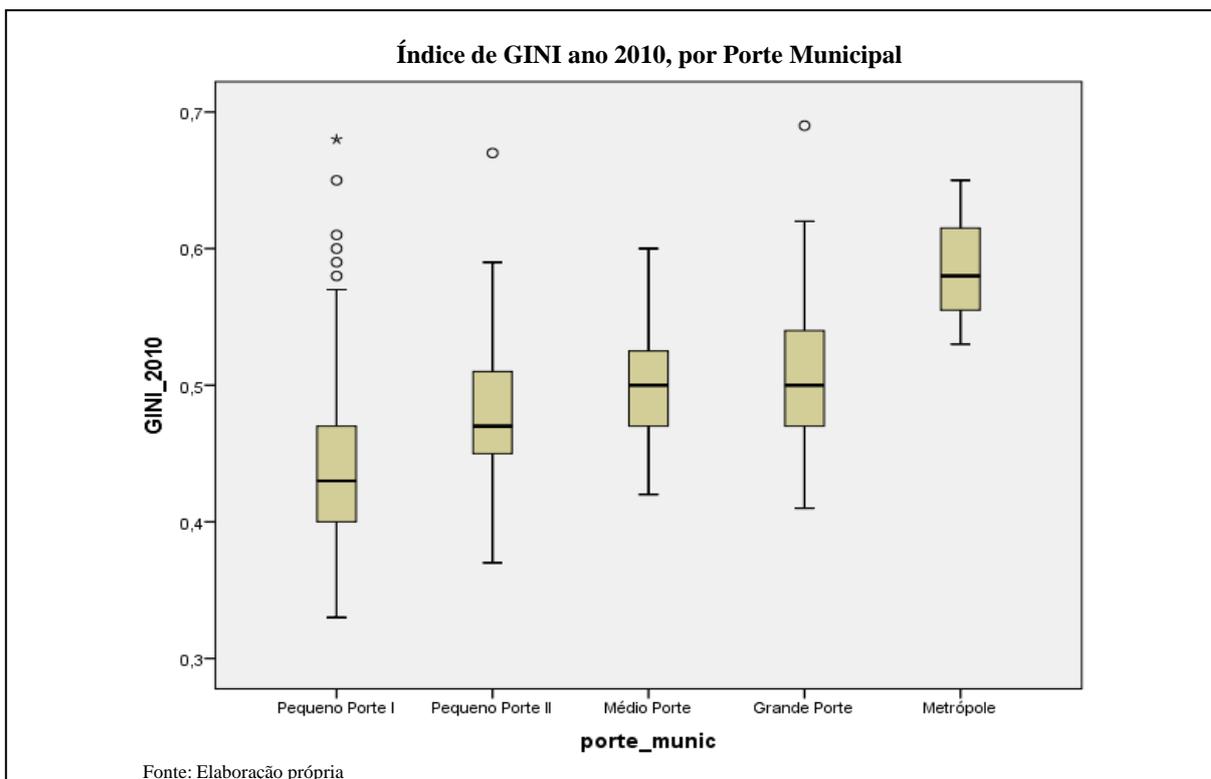
Podemos observar que os municípios de porte pequeno I possuem uma grande dispersão do GINI, ou seja, há municípios com GINI de 0,77, próximo ao valor 1, o que significa uma situação de grande desigualdade, e municípios com GINI, 0,36, valores próximos a 0, o que significa uma situação com grande igualdade. Seus quartis estão divididos de modo geral de forma simétrica, com a mediana acima de 0,50, ou seja, não há uma concentração maior de municípios com valores altos ou baixos de GINI. Cenário semelhante se observar para os municípios de pequeno porte II e médio porte, que apesar de possuírem uma dispersão menor, (respectivamente, valor máximo 0,68 e mínimo 0,42, máximo 0,64 e mínimo 0,46), ou seja, há uma variação menor dos valores de GINI, também

possuem seus quartis divididos de forma simétrica, com a mediana acima de 0,50. Portanto, a dispersão dos dados é simétrica tanto para altos valores de GINI quanto para baixos. Isso significa que para esses portes municipais não há uma concentração de casos com menor ou maior valor de GINI.

Já para os outros dois portes municipais observa-se, no caso dos municípios de grande porte, uma dispersão próxima ao que acontece com os demais portes, tendo como valor máximo 0,72, mínimo 0,44 e uma mediana de 0,59. Com relação às metrópoles, observa-se uma dispersão menor do GINI, com valor máximo de 0,62, mínimo de 0,55 e a mediana de 0,59, ou seja, as metrópoles possuem uma variação menor de valores de GINI, o que significa uma menor dispersão, e assim podemos dizer que as metrópoles possuem uma concentração de casos com valores altos, perceptível quando observamos apenas o valor mínimo encontrado para cada porte municipal. Com relação à divisão dos quartis, em ambos os casos ocorrem de forma assimétrica, sendo que para o porte grande há uma concentração de casos acima da mediana, ou seja, há uma concentração de casos com altos valores de GINI, e para as metrópoles uma concentração abaixo da mediana, mas ainda acima dos demais portes.

Dessa forma, o GINI do ano de 2000 nos possibilita destacar que quanto maior o porte municipal, com exceção dos municípios de grande porte, menor a dispersão do GINI e maiores os valores referentes ao ponto mínimo, ou seja, o município com menor GINI para porte metrópole irá ter o maior valor, mais próximo de 1, do que os municípios de pequeno porte, isso não significa que os municípios menores são menos desiguais que os municípios maiores, uma vez que o ponto máximo do GINI ocorre inversamente ao porte municipal, ou seja, quanto menor o porte do município maior será o valor máximo do índice.

Diferentemente para o ano de 2010, o que se observa é um movimento de diferenciação maior entre os portes municipais com relação ao GINI.



Logo de início podemos observar um movimento ascendente do porte municipal para com o valor do GINI. Assim, quanto maior o porte do município, maior o valor máximo e mínimo (com exceção para o valor mínimo do município de porte grande em relação ao médio porte) do GINI, ou seja, quanto maior o município, maior a desigualdade de renda. Ao mesmo tempo é possível observar que os valores máximo e mínimo abaixaram, ou seja, houve uma diminuição da dispersão, menos para as metrópoles em que houve um aumento do valor máximo e um aumento da dispersão. No mesmo sentido, houve uma queda no valor das medianas para todos os portes de municípios e uma divisão assimétrica, sendo que para os municípios de porte pequeno I, II, grande e metrópole a concentração de casos está acima da mediana. Ou seja, para os municípios de pequeno porte I, II e grande apesar de uma concentração de casos com valores altos de GINI, a queda no valor máximo e mínimo, faz com que essa concentração não ocorra próxima ao valor 1, que representa uma situação de desigualdade perfeita. Este resultado permite concluir que de modo geral houve uma melhora no indicador de GINI, para os municípios estudados, com exceção das metrópoles que tiveram um aumento do valor máximo obtido. Dessa forma a melhora no GINI faz com que os municípios apesar da grande dispersão dos valores tenham o indicador mais próximo de zero.

Na tabela a baixo podemos observar a melhora no coeficiente de GINI em relação ao ano de 2000 e 2010. Os municípios de pequeno porte I obtiveram uma melhora de 0,12, enquanto os municípios de médio porte tiveram uma melhora de 0,08, seguidos pelos municípios de pequeno porte II e grande porte, com uma melhora de 0,06, e as metrópoles que tiveram uma melhora de apenas 0,01 no GINI de 2000 para 2010.

Tabela 9
Tamanho dos municípios pelos valores máximo e mínimo do coeficiente de GINI

Tamanho dos municípios	GINI 2000		GINI 2010	
	Máximo	Mínimo	Máximo	Mínimo
Pequeno Porte I	0,77	0,36	0,68	0,33
Pequeno Porte II	0,68	0,42	0,67	0,37
Médio Porte	0,64	0,46	0,6	0,42
Grande Porte	0,72	0,44	0,69	0,41
Metrópole	0,62	0,55	0,65	0,53

Fonte: Elaboração própria

Com relação à melhora do GINI o autor Hoffmann e Barros *et al*¹⁰ (2007), apesar de observarem o indicador nacional, destacam que ela foi possível, dentre outros motivos, devido às transferências públicas, como as do PBF, que possibilitaram o ganho de uma renda extra a uma parcela da população. Entretanto, também destacam que no caso das cidades maiores, como por exemplo, a metrópole de São Paulo, os benefícios sociais e o aumento do salário mínimo não foram capazes de modificar positivamente o quadro da concentração de renda como nos municípios menores.

Dessa forma podemos afirmar que o PBF alcança um de seus objetivos, ou seja, ele possibilita uma diminuição na desigualdade de concentração de renda, por meio do benefício concedido às famílias. Contudo, essa diminuição torna-se menos perceptível nos municípios maiores devido à acentuada estratificação social. Além disso, para o caso especificamente do PBF, esses municípios menos populosos possuem uma quantidade maior de famílias para inserir no programa, uma vez que seu tamanho populacional é maior e as desigualdades são mais acentuadas. Portanto, há uma demanda maior para gerir de beneficiárias, necessitando de

¹⁰ Os autores fazem parte de um estudo realizado pelo IPEA sobre a desigualdade de renda no Brasil no qual resultou no lançamento dos livros “A desigualdade de renda no Brasil: uma análise recente da queda.”, em dois volumes.

uma capacidade burocrática maior, já que é preciso em muitos casos ir até essas famílias – ação que o programa denomina de busca ativa. Além disso, a existência de uma quantidade maior de informações das condicionalidades e cadastro a serem realizados para abastecer as bases de dados (CadÚnico), e também de gestores cujas ações devam ser articuladas e coordenadas são fatores que dificultam a gestão intersetorial em municípios de maior porte populacional. Isso significa que a gestão do programa e da intersetorialidade – apesar de uma possível experiência anterior de gestão intersetorial e das condições de saída mais favoráveis vistas pelo IDHM – pode ser mais difícil e custosa para os municípios maiores o que resulta em um IGDM com valores mais baixos do que para os municípios menores, que possuem uma quantidade menor de famílias beneficiárias e de informações sobre as condicionalidades a serem colocadas em dia, como já destacado por Estrella *et al* (2008) logo acima.

Além disso, como apontado anteriormente pela bibliografia, o processo de adesão a uma política pública ocorre por meio do cálculo entre custos e benefícios por parte dos gestores dos municípios, e da indução por parte do governo federal, por meio de transferências de recursos. No caso do PBF, como a transferência de recursos ocorre através do indicador de mensuração da qualidade da gestão, os municípios inicialmente precisam aderir à política, implementá-la, para posteriormente, de acordo com o resultado da sua gestão, receber os recursos. Ainda podemos destacar que o benefício em si gera como resultado o dinamismo da economia local, resultado este mais perceptível em comércios pequenos, ou seja, nos municípios menores, o que pode ser tido como um incentivo a uma busca constante de melhora na gestão (BICHIR, 2010). Dessa forma, como os municípios de maior porte possuem uma capacidade maior de arrecadação de recursos do que os municípios menores, o incentivo do repasse via IGDM provavelmente não é capaz de sensibilizar a gestão municipal como no caso dos municípios menores, mais dependentes.

Nesta parte da pesquisa foi possível observar, enfim, que dentre os municípios paulistas aqui estudados, aqueles com menores capacidades de recursos – financeiro e administrativo – e que possuem, os menores indicadores referentes aos setores que compõem a intersetorialidade, ou seja, piores condições de saída, são justamente os municípios que apresentam os melhores índices de desenvolvimento do IGDM. Mesmo com a desigualdade de concentração de renda em patamares mais baixos que os municípios maiores e, portanto, uma quantidade menor de famílias alvo do PBF, o cenário desses municípios de porte pequeno poderia se concretizar em entraves/barreiras para a gestão do programa, como os

autores Senna *et al* (2007) pressupunham, o que seria refletido no indicador da gestão, ou seja, no IGDM.

Entretanto, justamente pelas características deste cenário o PBF, se faz mais perceptível nestes casos, mais sensível, às mudanças e necessidades locais, gerando incentivos para a sua gestão, ou seja, para a transferência de informações mais completas quanto às condicionalidades e cadastramento das famílias (ESTRELLA *et al*, 2008). Esta gestão é ainda mais facilitada para esses municípios pela operacionalização do PBF ocorrer com baixa integração entre os setores, o que não gera grandes custos para ser colocada em prática. Dessa forma podemos destacar que o incentivo do repasse de recursos pelo IGDM e o funcionamento do PBF com baixa integração entre os setores, podem ser compreendido como elementos de um processo de indução do governo federal aos municípios, que no caso desses municípios menores apresentam condições mais propícias, ou seja, são mais sensíveis para essa indução.

Capítulo 5 | Considerações finais

O objetivo da pesquisa foi analisar a gestão e implementação da intersetorialidade do Programa Bolsa Família (PBF), a fim de compreender quais são os fatores responsáveis pelos índices elevados de desempenho. Para isso destacamos como possíveis hipóteses explicativas da gestão intersetorial: a institucionalização da própria intersetorialidade, via governo federal, na implementação e gestão municipal; a gestão local do programa devido as possíveis dificuldades e as experiências já vivenciadas desse modelo; e as características socioeconômicas dos municípios.

Para isso, realizamos a análise da legislação do PBF procurando observar se a intersetorialidade surge nos textos e se aparece como um elemento de ação para os gestores municipais. Em seguida, realizamos um estudo de caso na cidade de São Carlos, buscando identificar as possíveis dificuldades e barreiras na execução cotidiana do programa e da intersetorialidade. Por último, através dos indicadores disponíveis, procuramos observar se as características socioeconômicas municipais influenciam sobre os resultados da gestão do programa por meio do IGDM.

Estes elementos que possivelmente influenciam a gestão do programa foram considerados por meio da bibliografia, na qual destacamos tanto os elementos que afetam uma política pública de abrangência nacional formulada pelo governo federal em si, como a relação entre o federalismo e as políticas públicas, como os aspectos próprios da intersetorialidade.

Dessa forma, destacamos a formação do federalismo nacional, a construção de uma federação permeada pelas desigualdades e assimetria dos territórios. A Constituição de 1988 que não faz a delimitação e especificação das atribuições e responsabilidades dos entes federados, permitindo concorrência ou sobreposição de ações dos distintos entes federados. As relações federativas baseadas na competição e dependência, principalmente na relação entre o governo federal e os municipais. O processo de centralização e descentralização que permeia todo o caminho federativo e destaca a permanência de certa da centralização, mesmo em um período, como o mais recente, caracterizado por várias formas de descentralização. A centralização no governo federal da formulação de políticas públicas é um dos fatores e recursos responsáveis pelo processo de indução, por meio de repasse de recursos, para a adesão e implementação de políticas, que por sua vez são pressionados a aderir pela dependência do repasse de recursos, como é o caso do PBF.

A centralização e as relações federativas baseadas na competição e dependência são importantes para a compreensão do desenvolvimento das políticas sociais, como responsabilidade do Estado, que ocorre majoritariamente via governo federal, no período em que há uma forte centralização política permeada por momentos de descentralização. Dessa forma, se por um lado a formulação das políticas sociais segue centralizada no governo federal, ou seja, de certa forma os entes federados esperam a ação do governo federal, por outro lado essa centralização possibilita a proposta de um novo modelo de planejamento e implementação de uma política pública.

Ou seja, em uma federação em que os entes federados estão lavando as mãos para as suas atribuições e responsabilidades, um novo modelo de planejamento de políticas públicas, a intersectorialidade, que surge a partir de uma concepção de multicausalidade dos problemas sociais e na busca por soluções cada vez mais ágeis e eficientes desses problemas, proposta em uma política nacional de transferência de renda, em um contexto no qual as políticas de assistência social eram deixadas à mercê das ações filantrópicas, acaba sendo possível em grande medida pela centralização da formulação no governo federal.

A intersectorialidade em si, que funciona de forma mais complexa do que o modelo predominante, setorializado e fragmentado, levando aos gestores um novo modo de execução e fornecimento dos serviços sociais, no qual a coordenação e articulação formam a base da prática cotidiana de gestão, não sem enfrentar dificuldades e possíveis barreiras, uma vez que a prática está assentada na dinâmica e cultura setorial.

Partimos, assim, dessa discussão bibliográfica para observarmos o objeto da pesquisa. Os resultados da pesquisa nos possibilitaram observar que há um processo de institucionalização e incentivo à ação intersectorial, por meio da legislação do programa, a partir do nível federal, mas que, entretanto não garante por si só um desempenho satisfatório, uma vez que há municípios que não alcançam de forma homogênea um IGDM alto. Além disso, destacamos que a operacionalização do PBF, como quanto ao envio dos dados sobre as condicionalidades, permite que os setores permaneçam encarando o programa pela ótica setorial, resumindo a intersectorialidade apenas a contatos pontuais e à execução de tarefas isoladas, mas mesmo assim obtendo um IGDM alto, o que compreendemos como sendo uma baixa integração intersectorial, que não provoca uma mudança efetiva na cultura e prática organizacionais de gestão e implementação do programa, e na forma multidimensional e intersectorial como o serviço deveria ser prestado.

Entretanto, o funcionamento do PBF e da intersetorialidade com a baixa integração entre os setores nos possibilita refletir que as dificuldades da própria intersetorialidade são minimizadas ou reduzidas, o que permite, ainda assim, o alcance pelos municípios, de uma gestão satisfatória, ou seja, de qualidade, medida pelo IGDM. Neste sentido podemos propor que o funcionamento do PBF a partir de uma baixa integração e, portanto, com baixos custos de execução – uma vez que não rompe a cultura e a prática setorial de prestação de serviço – pode ser visto também como um mecanismo de institucionalização e indução do governo federal ao PBF e a intersetorialidade nos municípios.

O resultado tido satisfatório, ou de qualidade, medido pelo IGDM é esperado nos municípios maiores que, como a bibliografia aponta, iniciaram a formulação de políticas públicas locais intersetoriais. Dessa forma, podemos destacar que devido aos desafios de gestão e implementação decorrentes de uma baixa integração, e devido à maior disponibilidade de recursos financeiros e humanos para construir estratégias de inovação e colocar em prática a intersetorialidade, a gestão local em municípios maiores, mais populosos, tenderiam a ter maiores oportunidades para obtenção de resultados satisfatórios quanto à gestão e implementação descentralizada da intersetorialidade, medidos pelo IGDM, se os burocratas agirem de forma mais empenhada para com a política.

Entretanto, com os dados quantitativos o que observamos é o contrário, que da amostra de 610 municípios paulistas dessa pesquisa, são os municípios menores que apesar de terem indicadores socioeconômicos piores, como os englobados pelo IDHM, ou seja, uma condição de saída pior que os municípios maiores – principalmente que as metrópoles – possuem um desempenho de gestão mais satisfatório no período analisado. O que podemos então destacar é que algumas características socioeconômicas, como as características de condição de saída dos municípios não refletem na qualidade da gestão do PBF, entretanto outras características como porte municipal e concentração de renda – que reflete na quantidade de famílias alvo do programa – refletem de algum modo na gestão descentralizada do PBF.

Este resultado permite propor que os municípios menores são mais sensíveis, no caso da política pública PBF, ao processo de indução da intersetorialidade pelo governo federal. Processo este de indução existente tanto por meio do próprio IGDM – indicador utilizado como base para a transferência de recursos entre o governo federal e municipal – no próprio funcionamento da intersetorialidade com baixa integração – que diminui os custos para

coloca-la em prática – quanto na institucionalização e incentivo da intersetorialidade como ação dos gestores locais.

Os melhores resultados de gestão alcançados pelos municípios menores em tamanho populacional, em grande medida, podem estar associados a maior facilidade de gestão e implementação da política devido ao próprio porte – populacional e territorial – do município, a baixa capacidade de captação de recursos desse porte de municípios, nos quais buscam por novas fontes de repasse, como especificamente as possibilitadas pelo PBF, via IGDM, que constituem um incentivo extra ao aperfeiçoamento e mesmo inovação gerencial da intersetorialidade, uma vez que o programa inclusive é mais efetivo e potente nesses municípios para dinamizar a economia local.

Contudo o alto IGDM alcançado por esses municípios pequenos é também, em grande medida, resultado da gestão dos burocratas locais, ou seja, não se limita apenas as características dos municípios de pequeno porte. O maior empenho dado por esses burocratas à gestão da política e da intersetorialidade – maior empenho este que pode ser compreendido pela maior facilidade de convergência de agendas, contato e articulação entre os gestores de cada setor, a maior atribuição de importância no enfrentamento da pobreza e extrema pobreza local, uma vez que Os resultados benéficos do aumento na renda das famílias propiciada pelo benefício do PBF em municípios pequenos fica mais evidente, dentre outros motivos que podem levar o alcance da gestão pelos burocratas de municípios menores de melhores resultados do IGDM.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. Os barões da Federação: o poder dos governadores no Brasil pós-autoritário. Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, 1994
- ABRUCIO, Fernando. Os barões da federação. São Paulo, Hucitec/Edusp.1998
- _____; COSTA, M. F. Valeriano. Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro. Fundação Konrad. 1998
- ABRUCIO, Fernando; FRANZESE, Cibele. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: ARAÚJO, Maria; BEIRA, Lígia (Org.). *Tópicos da Economia Paulista para Gestores Públicos*. São Paulo: Fundap, v. 1, p. 13-31. 2007
- ALMEIDA, H. T. Maria. Federalismo, democracia e governo no Brasil: ideias, hipóteses e evidências. Revista BIB, São Paulo, n. 51. 2001
- AURELIANO, L. M.; DRAIBE S. M. A especificidade do Welfare State brasileiro. In: Reflexões sobre a natureza do bem-estar. LC/BRS/L. 9-1989-p. 86-178. 1989
- ANDERSON, George. Federalismo. Uma introdução. Editora FGV. RJ. 2009
- ARRETCHE, Marta TS. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas. Revista brasileira de ciências sociais 44-66. 1996
- _____. Federalismo e Democracia no Brasil a visão da ciência política norte americana. Revista São Paulo em Perspectiva. São Paulo. 2001
- _____. Relações federativas nas políticas sociais. Revista Educ. Soc., Campinas, v. 23. n. 80. 2002
- _____. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, 2004
- _____. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. Revista Sociologia Política. Curitiba. n. 24. 2005
- _____. Continuidades e discontinuidades da Federação Brasileira: de como 1988 facilitou 1995. *Dados*, vol. 52.n.2. p.377-423.2009
- _____. Democracia, federalismo e centralização no Brasil. Editora FGV. RJ. 2012
- BARROS, Ricardo Paes de Organizador, Miguel Nathan Organizador Foguel, and Gabriel Organizador Ulyseu. Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente. 2006
- BICHIR, Renata Mirandola. "O Bolsa Família na berlinda? Os desafios atuais dos programas de transferência de renda." *Novos Estudos-CEBRAP* 87. 2010
- _____. Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: o caso do Programa Bolsa Família. Tese de doutorado defendida no Instituto de Estudos Sociais e Políticos. Universidade Estadual do Rio de Janeiro. 2011
- _____; OLIVEIRA, C. M.; CANATO, P. Para além da transferência de renda? Limites e possibilidades na articulação intersetorial de políticas sociais. In Intersetorialidade nas políticas sociais: perspectivas a partir do Programa Bolsa Família. Cadernos de estudos. Desenvolvimento social em debate. MDS. 2016
- BAKVIS, H., JUILLET, L. O desafio horizontal: ministérios setoriais, órgãos centrais e lideranças. Brasília, Editora ENAP, 2004
- BELIK, W.; DEL GROSSI, M. O Programa Fome Zero no contexto das políticas sociais no Brasil, 35p. Paper. 2003
- BERCOVICI, Gilberto. A descentralização de políticas sociais e o federalismo cooperativo brasileiro. Revista Direito Sanitário, vol. 3. N. 1. 2002
- BERMAN, P. The study of macro and micro implementation of social policy. California. The Rand Corporation. 1978

- BRUNI, F. M. Evolução da capacidade administrativa da política de assistência social em municípios brasileiros no período de 2005 a 2014. Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação da Universidade de Brasília. 2015
- BURLANDY, L. Transferência condicionada de renda e segurança alimentar e nutricional. *Revista Ciência & Saúde Coletiva* vol. 12 n.6. 2007
- CARDOSO J. C.; JACCOUD L. Políticas sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal. *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: IPEA. 2005
- CARVALHO, M. J. Cidadania no Brasil. O longo caminho. Editora Civilização brasileira. Rio de Janeiro. 2001
- COMERLATTO, Dunia et al . Gestão de políticas públicas e intersetorialidade: diálogo e construções essenciais para os conselhos municipais. *Rev. katálysis*, Florianópolis, v. 10, n. 2, p. 265-271, Dec. 2007
- COHN, Amélia. As políticas sociais no governo FHC . *Tempo Social*, Brasil, v. 11, n. 2, p. 183-197, oct. 1999
- CUNILL-GRAU, Nuria. A intersetorialidade nas novas políticas sociais: uma abordagem analítico-conceitual. In *Intersetorialidade nas políticas sociais: perspectivas a partir do Programa Bolsa Família*. Cadernos de estudos. Desenvolvimento social em debate. MDS. 2016
- DRAIBE, S. Programas de transferências condicionadas de renda. In: Cardoso, F. H.; FOXLEY, A. América Latina- Desafios da democracia e do desenvolvimento: políticas sociais para além da crise. Ed. Campus, RJ. 2009
- _____. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. *Tempo Social*, novembro, p. 63-101. 2003
- DRAIBE, Sônia Miriam. O sistema brasileiro de proteção social: o legado desenvolvimentista e a agenda recente de reformas. *Cadernos de pesquisa* 32. 1998
- DYE, Thomas. *American Federalism: Competition Among Governments*. Massachusetts. 1990
- _____. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs. Prentice Hall. 1998
- ELAZAR, Daniel. *The American Partnership: Intergovernmental Cooperation in the United States*, 1962
- ESTRELLA, J.; RIBEIRO, L. M. Qualidade da gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família: uma discussão sobre o índice de gestão descentralizada. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro , v. 42, n. 3, p. 625-641, 2008
- FAGNANI, E. Política social no Brasil (1964 -2002): entre a cidadania e a caridade. Tese de doutorado defendida no instituto de economia, Universidade Estadual de Campinas. Campinas. 2005
- FARAH, F. S. Marta. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. *Revista de Administração pública*. RAP. Rio de Janeiro. Vol 35, n. 1. 2001
- _____. *Administração pública e políticas públicas*. *Revista de Administração Pública*. Vol.45, nº.3, 2011
- FERREIRA, M. Marieta; PINTO, S. C. Surama. A crise dos anos 1920 e a Revolução de 1930. In FERREIRA, J., DELGADO, L. de A. N.. *O tempo do liberalismo excludente: da Proclamação da República à Revolução de 1930*. Editora Civilização Brasileira. RJ. 2003
- FRANZESE, Cibele; ABRUCIO L. Fernando. A combinação entre federalismo e políticas públicas no Brasil pós-1988: os resultados nas áreas de saúde, assistência social e educação. In *reflexões para Ibero-América: avaliação de programas sociais*. Brasília: escola nacional de administração pública. 2009
- FRANZESE, Cibele; ABRUCIO, L., Fernando. Federalismo e Políticas Públicas: uma relação de reciprocidade no tempo. 33º Encontro da Anpocs. 2009

FRANZESE, Cibele. Federalismo cooperativo no Brasil: da constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas. Tese apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas como requisito para a obtenção do título de Doutor em Administração Pública e Governo. São Paulo. 2010

FLREURY, S. Redes de políticas públicas: novos desafios para a gestão pública. *Revista Administração em diálogo*. São Paulo. N.7. p 77-89. 2005

GADELHA, P. Gustavo. Federalismo brasileiro: da retórica a realidade. *R. Trib. Reg. do Trabalho 13ª Região*. João Pessoa. v. 15, n. 1, p. 323-346, 2007

GOLDSMITH, S., EGGERS, D. W. Governar em rede: O novo formato do setor público. Brasília/São Paulo, ENAP/UNESP, 2006

HAMILTON, A.; MADISON, J.; JAY, J. O federalista. Brasília: UnB, 639 p. 1984

HAWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. Políticas públicas. Seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral. Editora Elsevier. São Paulo. 2013

HAM, C. e HILL, M.: *The policy process in the modern capitalist state*, Harvester Wheatsheaf, Londres, 1993

HOFFMANN, Rodolfo. Queda da desigualdade da distribuição de renda no Brasil, de 1995 a 2005, e delimitação dos relativamente ricos em 2005. In *Desigualdade de Renda no Brasil: uma análise da queda recente*. P. 93-105. 2006

IAMAMOTO, V. M.; CARVALHO, R. Relações sociais e Serviço Social no Brasil. Editora Cortez. 1996

INOJOSA, M. Rose. Intersetorialidade e a configuração de um novo paradigma organizacional. *Revista RAP*. Rio de Janeiro. Vol 32. n.2. p. 35-48. 1998

JANNUZZI, M. Paulo; GRACIOSO, S. Luciana. Produção e disseminação da informação estatística. Agências estaduais no Brasil. *Rev. Perspectiva Social*. Vol 13. n.3. p. 92-103. 2002

JANNUZZI, M. Paulo. Indicadores Sociais no Brasil. Conceitos, fontes de dados e aplicações. 4 ed. Campinas, SP. Editora Alínea. 2009

_____. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. *Revista RAP*. Rio de Janeiro. Vol. 36. n.1. p. 51-72. 2002

JUNQUEIRA, L. A. P. Descentralização e intersetorialidade: a construção de um modelo de gestão municipal. *Revista de Administração Pública*. Vol. 32, nº.2. 1998

_____. Intersetorialidade, transetorialidade e redes sociais na saúde. *Revista de Administração Pública*. Vol. 34, nº.6. 2000

JUSTO, C. R. D. M. “Influência dos Governos Locais sobre o Desempenho da Gestão Descentralizada do Bolsa Família via IGD em São Paulo (2005-2014): os Partidos Políticos Importam?”. In *Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas*. Campinas: Unicamp. 2015

LAVALLE, G. A.; BARONE, S. L. Conselhos, associações e desigualdade. In *Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos*. Editora UNESP. São Paulo. 2015

LIPSKY, Michael. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public service*. New York: Russell Sage Foundation, 1980

MARSHALL, T. H. Cidadania e classe social. In *Cidadania, classe social e status*. Editora Zahar. Rio de Janeiro. 1967

MEDEIROS, Marcelo. A trajetória do Welfare State no Brasil: Papel redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos anos 1990. IPEA. 2001

MONNERAT, G. L.; SOUZA, R. G. Da seguridade social à intersetorialidade: reflexão sobre a integração das políticas sociais no Brasil. *Revista Katál*, Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 41-49. 2011

NEVES, Margarida de Souza. Os cenários da República: O Brasil na virada do século XIX para o XX. In: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucília de Almeida. (orgs.). O Tempo do Liberalismo excludente: da proclamação da República à Revolução de 1930. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003

OLIVEIRA, Ricardo. Gestão Pública: Democracia e eficiência. Uma visão prática e política. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2012

OFFE, Claus. Contradictions of the welfare state. MIT Press, Cambridge. 1984

PEREIRA, L. C. B. Da administração pública burocrática à gerencial. Revista do Serviço público. Vol. 47. Nº1. 2015

PEREIRA, A. P. Potyara. A intersetorialidade das políticas sociais na perspectiva dialética. In A intersetorialidade na agenda das políticas sociais. Editora Papel Social. Campinas. 2014

PEREIRA, P. A.; MAURÍCIO, F. M.; NETO, E. S. P. Manual do índice de gestão descentralizada municipal do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único. In Caderno do IGDM. Brasília. 2014

PIRES, C. R. Roberto. Intersetorialidade, arranjos institucionais e instrumentos da ação pública. In Intersetorialidade nas políticas sociais: perspectivas a partir do Programa Bolsa Família. Cadernos de estudos. Desenvolvimento social em debate. MDS. 2016

PIERSON, Paul. Fragmented Welfare State: Federal Institutions and the Development of Social Policy. Governance: An International journal of policy and Administration. Vol. 8, No. 4, October 1995

RAMMÊ, Rogério Santos. O federalismo em perspectiva comparada: contribuições para uma adequada compreensão do federalismo brasileiro. Revista Eletrônica Direito e Política, Itajaí, v.10, n.4, 2015

REGO, L. W.; Pinzani, A. Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania. Editora Unesp. São Paulo. 2013

RODDEN, Jonathan. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. Revista Sociologia Política. Curitiba. n. 24. 2005

RUGGIERO, F. M. Avaliação de implementação do pronatec/bolsa formação no instituto federal do triângulo mineiro (iftm) 2012-2015. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) Programa de Pós Graduação em Ciência Política- UFSCar, SP, 2016

SANTOS, A. M. S. P. O município no federalismo brasileiro: descentralização, participação e controle social. ENCONTRO NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA. Salvador: ANPGPA 1. 2008

_____. Município, descentralização e território. Editora Forense. Rio de Janeiro. 2008

SANTOS, N. N. A intersetorialidade como modelo de gestão das políticas de combate à pobreza no Brasil. O Caso do Programa Bolsa Família no Município de Guarulhos. Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. FGV. São Paulo. 2011

SANTOS, W. G. Cidadania e Justiça. Ed. Campus. Rio de Janeiro. 1970

SANTAGADA, Salvatore. Indicadores Sociais: Uma primeira abordagem social e histórica. Revista Pensamento Plural. Pelotas. n.1. 2007

SABATIER, Paul A. Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: a Critical Analysis and Suggested Synthesis. Journal of Public Policy, vol. 6, pp 21-48, 1986

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, vol. 43, nº.2, 2009

SENNA, M. C. M.; BURLANDY, L.; SCHOTTZ, V.; MONERAT, G. L.; MAGALHÃES, R. Programa Bolsa Família: nova institucionalidade no campo da política social brasileira? Revista Kátal, Florianópolis, v. 10, n.1, 2007

- SERRA, A. La gestión transversal. Expectativas y resultados. Revista del CLAD Reforma y Democracia. Caracas. n. 32. 2005
- SILVA, M. O. S., GIOVANNI, G., YAZBEK, M. C. A política Social Brasileira no Século XXI: a prevalência dos programas de renda. Editora Cortez. SP. 2004
- SILVA, C. André. Do federalismo à federação: uma abordagem histórico-constitucional do ideário federalista republicano de 1817 à implantação da república federativa em 1889. Dissertação apresentada para a obtenção do título de Mestre em Direito e Políticas Públicas pelo programa de Mestrado em Direito do Centro Universitário de Brasília. Brasília. 2009
- SILVA, L. A. L. A construção federal da intersectorialidade na agenda de desenvolvimento social brasileira: o caso do Programa Bolsa Família. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) Programa de Pós Graduação em Ciência Política- UFSCar, SP, 2013
- _____. Intersectorialidade nas políticas sociais: cooperação horizontal e vertical no Programa Bolsa Família. Oitavo Encontro da ABCP. São Paulo. 2012
- SILVA, S. O. M. O Bolsa Família: Intersectorialidade – dimensão central na implementação e nos resultados do Programa. In A intersectorialidade na agenda das políticas sociais. Campinas, Editora Papel Social, 2014
- SILVEIRA, M. G. Rosa. Republicanismo e Federalismo (1889-1902). Um estudo da implementação da República no Brasil. Editora Universitária- Coleção Bernardo Pereira de Vasconcelos. Série de estudos Históricos. vol. 4- Brasília, 1978
- SOUZA, Terezinha Oliva. Impasses do federalismo brasileiro: Sergipe e a Revolta de Fausto Cardoso. Editora Paz e Terra, 1985.
- SOUZA, Celina. Federalismo e intermediação de interesses regionais nas políticas públicas brasileiras. Trabalho Apresentado ao Seminário Internacional sobre Reestruturação e Reforma do Estado: Brasil e América Latina no Processo de Globalização. São Paulo. 1998
- _____. Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e descentralização. Revista Ciência & Saúde Coletiva. 2002
- _____. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. Revista São Paulo em perspectiva. 2004
- _____. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós 1988. Revista Sociologia Política. n. 24. 2005
- _____. Políticas públicas: uma revisão da literatura. Porto Alegre, Revista Sociologias, n. 16, p. 20-45, 2006
- STEPHAN, A. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: Federações que restringem ou ampliam o Poder do Demos. *Dados*. Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, v. 42, nº 2, 1999
- SCHUTZ, F., MIOTO R. T. C. Intersectorialidade e política social: subsídios para o debate. Revista Sociedade em Debate. Vol. 16, nº.1. 2012
- THEODORO, M. As características do mercado de trabalho e as origens do informal no Brasil. In Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo. IPEA. 2009
- TORRES, João Camilo de Oliveira. A formação do federalismo no Brasil. São Paulo, Companhia Editora Nacional. 1961
- VIANA, L. D. Ana. Novos riscos, a cidade e a intersectorialidade das políticas públicas. Revista de Administração Pública. Vol. 32, nº .2. 1998
- VILLANEUVA, A. F. L. La implementación de las Políticas. Editorial Miguel Angel Porrúa. México, 1993
- WACHENDORFER -SCHMIDT, Ute. Federalism and Political Performance. Edit Routledge. London. 2000
- WILLIAMS, Walter. Implementation Analysis and Assessment", In Social Program Implementation. New York, Academic Press. 1976

WU, Xun; RAMESH, M.; HOWLETT, M.; FRITZEN, S.; Guia de Políticas Públicas: gerenciando processos. Editora Enap. Brasília. 2014

YAZBEK, C. M. O Programa Fome Zero no contexto das Políticas Sociais brasileiras. Revista São Paulo em Perspectiva. Vol.18, nº 2, 2004

_____ Sistemas de proteção social, Intersetorialidade e Integração de Políticas Sociais. In A intersectorialidade na agenda das políticas sociais. Editora Papel Social. 2014

ANEXO:

Lista de municípios da amostra da pesquisa

Adamantina
Adolfo
Aguai
Águas da Prata
Águas de Lindóia
Águas de Santa Bárbara
Águas de São Pedro
Agudos
Alambari
Alfredo Marcondes
Altair
Altinópolis
Alto Alegre
Alumínio
Álvares Florence
Álvares Machado
Álvaro de Carvalho
Alvinlândia
Americana
Américo Brasiliense
Américo de Campos
Amparo
Angatuba
Anhembi
Anhumas
Aparecida
Aparecida d'Oeste
Apiaí
Araçariguama
Araçatuba
Araçoiaba da Serra
Aramina
Arandu
Arapeí
Araraquara
Araras
Arco Íris
Arealva
Areias
Areiópolis
Ariranha
Artur Nogueira

Aspásia	
Assis	
Atibaia	
Avaí	
Avaré	
Bady Bassitt	
Balbinos	
Bálsamo	
Barão de Antonina	
Barbosa	
Bariri	
Barra Bonita	
Barra do Chapéu	
Barra do Turvo	
Barretos	
Barueri	
Bastos	
Batatais	
Bauru	
Bebedouro	
Bento de Abreu	
Bernardino de Campos	
Bertioga	
Bilac	
Birigui	
BiritibaMirim	
Boa Esperança do Sul	
Bocaina	
Bofete	
Boituva	
Bom Jesus dos Perdões	
Bom Sucesso de Itararé	
Borá	
Boracéia	
Borborema	
Borebi	
Botucatu	
Bragança Paulista	
Braúna	
Brejo Alegre	

Brodowski
Brotas
Buri
Buritizal
Cabrália Paulista
Cabreúva
Caçapava
Cachoeira Paulista
Caconde
Cafelândia
Caiabu
Caieiras
Caiuá
Cajamar
Cajati
Cajobi
Cajuru
Campina do Monte Alegre
Campinas
Campo Limpo Paulista
Campos do Jordão
Campos Novos Paulista
Cananéia
Canas
Cândido Mota
Cândido Rodrigues
Canitar
Capão Bonito
Capela do Alto
Caraguatatuba
Carapicuíba
Cardoso
Casa Branca
Cássia dos Coqueiros
Castilho
Catanduva
Catiguá
Cedral
Cerqueira César
Cerquilha
Cesário Lange
Charqueada
Chavantes

Clementina
Colina
Colômbia
Conchal
Conchas
Cordeirópolis
Coroados
Coronel Macedo
Cosmópolis
Cosmorama
Cotia
Cravinhos
Cristais Paulista
Cruzália
Cruzeiro
Cunha
Descalvado
Diadema
Dirce Reis
Divinolândia
Dobrada
Dois Córregos
Dolcinópolis
Dourado
Dracena
Duartina
Dumont
Echaporã
Eldorado
Elias Fausto
Elisiário
Embaúba
Embu
Embu0Guaçu
Emilianópolis
Engenheiro Coelho
Espírito Santo do Pinhal
Espírito Santo do Turvo
Estiva Gerbi
Estrela do Norte
Estrela d'Oeste
Euclides da Cunha Paulista

Fartura
Fernando Prestes
Fernandópolis
Fernão
Ferraz de Vasconcelos
Flora Rica
Floreal
Flórida Paulista
Florínia
Franca
Francisco Morato
Franco da Rocha
Gabriel Monteiro
Gália
Garça
Gastão Vidigal
Gavião Peixoto
General Salgado
Getulina
Glicério
Guaiçara
Guaimbê
Guaira
Guapiaçu
Guapiara
Guará
Guaraçaí
Guaraci
Guarani d'Oeste
Guarantã
Guararapes
Guararema
Guaratinguetá
Guareí
Guariba
Guarujá
Guarulhos
Guzolândia
Herculândia
Holambra
Hortolândia
Iacanga
Iacri

Iaras
Ibaté
Ibirá
Ibitinga
Ibiúna
Icém
Iepê
Igaraçu do Tietê
Igarapava
Igaratá
Iguape
Ilha Comprida
Ilha Solteira
Ilhabela
Indaiatuba
Indiana
Indiaporã
Inúbia Paulista
Ipaussu
Iperó
Ipeúna
Ipiriguanã
Iporanga
Ipuã
Iracemápolis
Irapuã
Irapuru
Itaberá
Itaí
Itajobi
Itaju
Itanhaém
Itaóca
Itapeçerica da Serra
Itapetininga
Itapeva
Itapevi
Itapira
Itapirapuã Paulista
Itápolis
Itaporanga
Itapuí
Itaquaquecetuba

Itararé
Itariri
Itatiba
Itatinga
Itirapina
Itirapuã
Itobi
Itu
Itupeva
Ituverava
Jaboticabal
Jacareí
Jaci
Jacupiranga
Jaguariúna
Jales
Jambeiro
Jandira
Jardinópolis
Jarinu
Jaú
Jeriquara
Joanópolis
João Ramalho
José Bonifácio
Júlio Mesquita
Jumirim
Jundiaí
Junqueirópolis
Juquiá
Juquitiba
Lagoinha
Laranjal Paulista
Lavínia
Lavrinhas
Leme
Lençóis Paulista
Lindóia
Lins
Lorena
Lourdes
Louveira
Lucianópolis

Luís Antônio
Luiziânia
Lupércio
Lutécia
Macatuba
Macaubal
Macedônia
Magda
Mairinque
Mairiporã
Manduri
Marabá Paulista
Maracaí
Marapoama
Mariápolis
Marília
Marinópolis
Martinópolis
Matão
Mauá
Mendonça
Meridiano
Mesópolis
Miguelópolis
Mineiros do Tietê
Mira Estrela
Miracatu
Mirandópolis
Mirante do Paranapanema
Mirassol
Mirassolândia
Mococa
Mogi das Cruzes
Mogi Guaçu
Moji Mirim
Mombuca
Monções
Mongaguá
Monte Alegre do Sul
Monte Alto
Monte Aprazível
Monte Azul Paulista
Monte Castelo

Monte Mor
Morro Agudo
Morungaba
Motuca
Murutinga do Sul
Natividade da Serra
Nazaré Paulista
Neves Paulista
Nhandeara
Nipoã
Nova Aliança
Nova Canaã Paulista
Nova Castilho
Nova Granada
Nova Guataporanga
Nova Independência
Nova Luzitânia
Nova Odessa
Novais
Novo Horizonte
Nuporanga
Ocaçu
Óleo
Olímpia
Onda Verde
Oriente
Orindiúva
Orlândia
Osasco
Oscar Bressane
Osvaldo Cruz
Ourinhos
Ouro Verde
Ouroeste
Pacaembu
Palestina
Palmares Paulista
Palmeira d'Oeste
Palmital
Panorama
Paraguaçu Paulista
Paraibuna
Paraíso
Paranapanema

Parapuã
Pardinho
Pariquera Açu
Parisi
Patrocínio Paulista
Paulicéia
Paulínia
Paulistânia
Paulo de Faria
Pederneiras
Pedra Bela
Pedranópolis
Pedregulho
Pedreira
Pedrinhas Paulista
Pedro de Toledo
Penápolis
Pereira Barreto
Pereiras
Peruíbe
Piacatu
Piedade
Pilar do Sul
Pindamonhangaba
Pindorama
Pinhalzinho
Piquerobi
Piquete
Piracaia
Piracicaba
Piraju
Pirajuí
Pirangi
Pirapozinho
Pirassununga
Piratininga
Pitangueiras
Planalto
Platina
Poá
Poloni
Pompéia
Pongaí
Pontal

Pontalinda
Pontes Gestal
Populina
Porangaba
Porto Feliz
Porto Ferreira
Potim
Potirendaba
Pracinha
Praia Grande
Pratânia
Presidente Alves
Presidente Bernardes
Presidente Epitácio
Presidente Prudente
Presidente Venceslau
Promissão
Quadra
Quatá
Queluz
Quintana
Rafard
Rancharia
Regente Feijó
Reginópolis
Registro
Restinga
Ribeira
Ribeirão Bonito
Ribeirão Corrente
Ribeirão do Sul
Ribeirão dos Índios
Ribeirão Grande
Ribeirão Pires
Ribeirão Preto
Rifaina
Rincão
Rinópolis
Rio Claro
Rio das Pedras
Rio Grande da Serra
Riolândia
Riversul
Rosana

Roseira
Rubiácea
Rubinéia
Sabino
Sagres
Sales
Sales Oliveira
Salesópolis
Salmourão
Saltinho
Salto
Salto de Pirapora
Salto Grande
Sandovalina
Santa Adélia
Santa Albertina
Santa Bárbara d'Oeste
Santa Branca
Santa Clara d'Oeste
Santa Cruz da Conceição
Santa Cruz da Esperança
Santa Cruz das Palmeiras
Santa Cruz do Rio Pardo
Santa Ernestina
Santa Fé do Sul
Santa Gertrudes
Santa Isabel
Santa Lúcia
Santa Maria da Serra
Santa Mercedes
Santa Rita do Passa Quatro
Santa Rita d'Oeste
Santa Rosa de Viterbo
Santa Salete
Santana da Ponte Pensa
Santana de Parnaíba
Santo Anastácio
Santo André
Santo Antônio da Alegria
Santo Antônio de Posse
Santo Antônio do Aracanguá
Santo Antônio do Jardim
Santo Antônio do Pinhal
Santo Expedito

Santópolis do Aguapeí
Santos
São Bernardo do Campo
São Caetano do Sul
São Carlos
São Francisco
São João da Boa Vista
São João das Duas Pontes
São João de Iracema
São João do Pau d'Alho
São Joaquim da Barra
São José da Bela Vista
São José do Barreiro
São José do Rio Pardo
São José do Rio Preto
São José dos Campos
São Lourenço da Serra
São Luís do Paraitinga
São Manuel
São Miguel Arcanjo
São Paulo
São Pedro
São Pedro do Turvo
São Roque
São Sebastião
São Sebastião da Gramma
São Simão
São Vicente
Sarapuí
Sarutaiá
Sebastianópolis do Sul
Serra Negra
Serrana
Sertãozinho
Sete Barras
Severínia
Silveiras
Socorro
Sorocaba
Sud Mennucci
Sumaré
Suzanápolis
Tabapuã
Tabatinga
Taboão da Serra

Taciba
Taguaí
Taiaçú
Tambaú
Tanabi
Tapiraí
Tapiratiba
Taquaral
Taquaritinga
Taquarituba
Taquarivaí
Tarabai
Tarumã
Tatuí
Taubaté
Tejupá
Teodoro Sampaio
Terra Roxa
Tietê
Timburi
Torre de Pedra
Torrinha
Tremembé
Três Fronteiras
Tuiuti
Tupã
Tupi Paulista
Turiúba
Turmalina
Ubarana
Ubatuba
Ubirajara
Uchoa
União Paulista
Urânia
Uru
Urupês
Valinhos
Valparaíso
Vargem Grande do Sul
Vargem Grande Paulista
Várzea Paulista
Vera Cruz
Vinhedo
Viradouro
Vista Alegre do Alto
Vitória Brasil
Votorantim
Votuporanga
Zacarias

