

Intersetorialidade e redes sociais: uma análise da implementação de projetos para população em situação de rua em São Paulo

Pamella de Cicco Canato

Mestranda em Gestão de Políticas Públicas na Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH/USP)

Trabalho preparado para apresentação no VII Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP, de 8 a 12 de maio de 2016.

Resumo

O presente artigo tem como objetivo analisar as relações intersetoriais e a rede de relações estabelecidas entre os atores estatais e também entre atores não estatais na implementação dos projetos estudados. A fim de superar as abordagens normativas em torno da intersetorialidade, analisamos empiricamente dois casos: o projeto Oficina Boraceia, cuja análise foi dividida em momento inicial de implementação (T0 – 2002/2004) e momento atual (T1 – 2007/2016); e o Programa De Braços Aberto (DBA), desde sua formulação, em 2013, até 2016. Inscritos em contextos e tempos diferentes, ambos foram desenvolvidos pela Prefeitura de São Paulo enquanto experiências inaugurais de acolhida e atenção à população em situação de rua, embora atendam públicos em situações de vulnerabilidade social com nuances distintas. Por meio da metodologia de análise de redes sociais, o trabalho aqui realizado investigou a dinâmica relacional entre os atores e como essas relações estabelecidas ajudaram a definir padrões de intersetorialidade distintos. Desse modo, verificamos empiricamente que a intersetorialidade, mais do que um modelo de gestão bem formulado, é produto de interações cotidianas, sendo permeada por combinações distintas de fatores que definem a efetivação de arranjos diversos.

Introdução

Este trabalho¹ buscou analisar a implementação de projetos intersetoriais, ressaltando como dimensão importante as relações entre os atores. Essa abordagem justifica-se porque a intersectorialidade – entendida aqui como a interação entre diferentes setores de um governo –, é constantemente defendida de modo normativo por acadêmicos e gestores como forma mais adequada de responder a problemas sociais complexos. No entanto, análises sobre quais fatores influenciam sua implementação ainda são incipientes.

Na literatura brasileira, alguns autores analisaram, no âmbito federal, a implementação de arranjos intersetoriais em políticas sociais, como no caso da assistência social (SILVA, 2013; BICHR; OLIVEIRA; CANATO, 2016). Outros estudaram a implementação da intersectorialidade em programas municipais (VEIGA; CARNEIRO, 2005; 2014; BRONZO, 2007). Embora esses estudos tenham pontuado aspectos relevantes, ainda permanece uma lacuna a respeito da atuação dos atores na efetivação desses arranjos. Partimos da consideração de que a interação entre setores governamentais é, concretamente, a interação entre indivíduos – que se encontram em reuniões, falam ao telefone, negociam e trocam informações no cotidiano da gestão pública. Desse modo, consideramos pertinente e necessária a análise de suas redes de relações para compreensão da intersectorialidade.

Ainda que muitos trabalhos sobre intersectorialidade estejam focados em políticas de combate à pobreza, o campo de políticas públicas não possui quantidade relevante de estudos sobre programas para população em situação de rua. Esse segmento apresenta distintas dimensões de vulnerabilidade social, as quais têm desafiado o poder público em todos os níveis – federal, estadual e municipal.

O município de São Paulo, embora seja um polo econômico, possui amplas desigualdades sociais e uma expressiva parcela da população em situações de pobreza e vulnerabilidade, sendo que um dos segmentos em maior risco social é a população em situação de rua. Essa cidade, com cerca de 11 milhões de habitantes, possuía 8.706

¹ Este trabalho apresenta parte das reflexões da minha dissertação de mestrado em Gestão de Políticas Públicas na EACH/USP.

pessoas vivendo nas ruas em 2000, e em 2015 identificou-se 15.905 indivíduos nessa situação (SÃO PAULO, 2015).

Desse modo, para a análise empírica de projetos intersetoriais com foco na população em situação de rua, selecionamos dois casos. Estudamos as trajetórias de implementação do Oficina Boracea, iniciado em 2003, e do Programa De Braços Aberto (DBA), com início em 2014, desenvolvidos pela Prefeitura de São Paulo. Do ponto de vista teórico e metodológico o estudo desses projetos se justifica, porque apresentam distintos desenhos e arranjos de implementação, com níveis diferentes de complexidade.

Ambos entraram na agenda e foram desenvolvidos em gestões mais progressistas, em que o Partido dos Trabalhadores (PT) estava no comando do município – o Oficina Boracea na gestão de Marta Suplicy (2001/2004) e o DBA na gestão de Fernando Haddad (2013/2016). Esse fato demonstra a relevância da dimensão política, ainda negligenciada nos estudos sobre intersectorialidade. Outra semelhança entre os dois programas é a tentativa de garantir uma perspectiva integral, contudo, seus beneficiários estão em condições de abandono e isolamento com nuances diferentes, e essa abordagem se dá por meio de combinações distintas de secretarias municipais.

O DBA, visava promover a reabilitação psicossocial de pessoas em situação de vulnerabilidade social e uso abusivo de substâncias psicoativas. O Oficina Boracea tinha o objetivo de promover a qualificação dos padrões de atenção à população em situação de rua, com foco nos catadores de materiais recicláveis. Com mudanças na gestão municipal, esse projeto teve seus objetivos alterados, mas ainda é um centro de serviços para o mesmo público, então sua análise foi dividida em momento inicial de implementação (T0 – 2002/2004) e momento atual (T1 – 2007/2016). Essas alterações, que foram consequência da dimensão política, permitem a reflexão sobre a continuidade e descontinuidade de políticas, com destaque para a atuação dos atores envolvidos.

Outra semelhança nos arranjos dos programas é que dois setores tiveram destaque nas interações: a assistência social e a saúde. Ambos envolvem ainda outras secretarias municipais, que serão mencionadas ao longo do trabalho. Ademais, os projetos englobam convênios com OSCs, o que aumenta a complexidade dos arranjos de coordenação. As relações entre poder público e OSCs para provisão de serviços podem apresentar diferentes padrões, que conferem maior ou menor autonomia para esses atores.

Diante dos aspectos expostos nesta introdução, o presente artigo tem como objetivo analisar as relações intersetoriais e a rede de relações estabelecidas entre os atores estatais e também entre atores não estatais na implementação dos projetos estudados.

A metodologia desta pesquisa foi principalmente a realização de entrevistas e a análise de redes sociais. Foram realizadas 40 entrevistas semiestruturadas abrangendo os dois projetos, que tiveram dois focos: o conhecimento sobre os projetos e suas dinâmicas; e a coleta de dados relacionais para a análise de redes sociais.

A primeira parte da entrevista tinha como objetivo, além de aprofundar conhecimentos sobre os casos, provocar o entrevistado para que o mesmo trouxesse nomes de atores relevantes, com questões que serviam como gerador de nomes. Na segunda parte da entrevista utilizávamos uma lista de nomes (trazidos por outros atores e os novos mencionados pelo próprio entrevistado) e pedíamos que o entrevistado indicasse até três nomes que estivessem em sua memória, relacionados com os atores da lista. De modo geral, os entrevistados indicavam duas ou três pessoas relacionadas aos atores mencionados. Os entrevistados também tinham a escolha de não mencionar ninguém, caso não conhecessem a pessoa ou não se sentissem à vontade.

Desse modo, nosso mapeamento não se tratou de uma rede egocentrada em que os atores identificavam apenas suas relações. Como já mencionamos, cada ator entrevistado era responsável por indicar as relações de outros atores. Sendo assim, trata-se de uma rede em que os indivíduos participantes foram legitimados por seus pares.

Para a delimitação da fronteira da rede utilizamos o método bola de neve². Continuamos o processo de entrevistas até que outros atores parassem de surgir em cada nova entrevista realizada. Dessa forma, delimitamos a fronteira da rede e obtivemos uma amostra relevante dos atores que participaram dos projetos e de suas relações.

Este artigo está dividido em três seções, além desta introdução e das considerações finais. A primeira seção apresenta as principais lentes analíticas que embasam a realização deste trabalho. A segunda seção traz as principais características dos dois projetos estudados. A terceira seção contém a análise das redes estudadas.

² O método bola de neve é iniciado com um ator ou com um conjunto de atores. Cada um desses atores, é convidado a citar outros atores e a relações entre eles. Esses novos atores nomeados serão entrevistados e também estimulados a citar outros. O processo termina quando nomes novos pararem de surgir (HANNEMAN, 2001).

1. Lentes teóricas: implementação, intersectorialidade e redes sociais

O objetivo desta seção é apresentar brevemente as lentes analíticas que embasam a pesquisa. Como evidenciado na introdução, este trabalho pressupõe que a análise das relações dos atores envolvidos nos projetos ajuda a entender processos empíricos de construção da intersectorialidade.

A definição de uma política pública pode ter relação com a forma que determinado problema foi concebido. Embora a literatura já tenha enfatizado a relativa independência dos fluxos de problemas e soluções (KINGDON, 2003), é comum a afirmação de que a abordagem intersectorial surge na medida em que são identificadas questões complexas na sociedade e que se faz necessária uma abordagem integral (COSTA; BRONZO, 2012). Nesse sentido, existe certo consenso na literatura de que a concepção de intersectorialidade é umas das alternativas possíveis que surgiram em um contexto no qual as estruturas tradicionais e hierarquizadas do Estado se confrontam com novos temas e demandas sociais, exigindo uma reformulação dessas estruturas organizacionais (BRONZO, 2007).

Nosso argumento é que precisamos superar abordagens normativas e analisar criticamente como os processos de conformação de diferentes arranjos ocorrem na prática. Os governos vêm desenvolvendo novas experiências de gestão, com diferentes formas de coordenação, em arranjos previamente formulados, ou que foram sendo desenhados de modo incremental frente aos desafios. Sendo assim, ao invés de definir modelos ideais de intersectorialidade, como bem notado por Cunill-Grau (2005, 2014), é preciso considerar empiricamente como esses arranjos têm se consolidado no âmbito da gestão pública.

Antes de prosseguir, é necessário fazer algumas ponderações acerca do conceito de intersectorialidade e seus distintos significados. Cunill-Grau (2014) argumenta que essa polissemia se deve ao fato de que o próprio termo *setor* apresenta diversos sentidos. *Setor* pode significar as especialidades de conhecimento pelas quais o governo costuma se organizar – nesse sentido a intersectorialidade será a relação entre eles. Porém, se *setores* são entendidos como governamentais e não governamentais, a intersectorialidade nos remete às diversas associações entre público e privado. O significado operacional que adotaremos neste trabalho se aproxima da definição de Cunill-Grau (2014), que entende a **intersectorialidade como a interação de distintos setores governamentais para**

entregar serviços de maneira articulada a um mesmo grupo de beneficiários que possuem demandas diversas.

Uma distinção conceitual importante é entre intersectorialidade e coordenação interinstitucional. Cunill-Grau (2014) considera que os dois termos não podem ser confundidos, afirmando que a coordenação quer assegurar que distintos setores não tenham ações sobrepostas, não significando, contudo, que exista de fato uma integração. A autora propõe que intersectorialidade implica em um grau mais alto de relação do que a coordenação. Nesse ponto concordamos que a coordenação não necessariamente exige que os setores se relacionem, ao que, portanto, não haveria intersectorialidade. No entanto, é importante ressaltar que os arranjos intersectoriais podem ou não ser coordenados, e por meio de distintas estratégias.

Vale mencionar ainda que instâncias formais de coordenação – como comitês gestores e intersecretariais – nem sempre são centrais para a articulação entre os setores. Isso porque outros determinantes – como o empoderamento de quem participa e a visibilidade política dessas instâncias – são essenciais. A partir de análises empíricas, autores concluíram que esses espaços formalmente constituídos para coordenação intersectorial podem ser esvaziados (BICHR, 2015) e não se mostram “suficientes para garantir a efetividade da estratégia” (VEIGA; BRONZO, 2014, p. 612). A coordenação dos atores envolvidos pode inclusive ocorrer de maneiras menos formais e institucionalizadas.

Partindo da ideia de que a intersectorialidade vai além da coordenação, Cunill-Grau (2005) e Veiga e Bronzo (2005; 2012) propõem que a mesma pode ocorrer em distintas intensidades. A mensuração dessa intensidade teria relação com as alterações nas estruturas organizativas, que podem ir desde de modificações simples, com a criação de comitês de articulação, ou até alterações mais profundas, em metodologias de trabalho e alterações de rotina de cada setor ao ponto de se criar uma nova estrutura organizacional (CUNILL-GRAU, 2014; VEIGA; BRONZO, 2005; 2014). Portanto, podem existir diversos modelos de gestão e arranjos institucionais.

A literatura prossegue no reconhecimento de que, ao olhar empiricamente, a articulação intersectorial pode se manifestar de diferentes maneiras. Pensando ainda em como a intersectorialidade pode ocorrer na prática, Cunill-Grau (2014) pensa a ação intersectorial segundo graus de interação dos mecanismos de gestão e execução e das

estruturas organizativas. Esses graus poderiam ser pensados a partir de parâmetros. Na alta integração, todas as etapas de uma política pública seriam compartilhadas, desde a formulação, a tomada de decisão, até a elaboração da proposta orçamentária e sua execução. Nesse caso, são produzidas alterações nas estruturas setoriais ou, pelo menos, a criação de instâncias suprasetoriais para a governança comum. Na baixa integração, a articulação só abarca uma fase do ciclo de políticas, como um plano de ação ou ações de planejamento em conjunto. A elaboração do orçamento e a avaliação seguem separados e não ocorre alteração na estrutura setorial, salvo a criação de alguma instância técnica multisetorial (CUNILL-GRAU, 2014).

Esse modo de pensar como a interação entre distintos setores ocorre nas diferentes etapas do ciclo de políticas públicas tem valor heurístico. No entanto, parece pressupor que a intersectorialidade é sempre bem formulada e planejada. Argumentamos que o comando e as decisões políticas são relevantes para iniciar processos de integração, contudo, a intersectorialidade também pode ser construída no dia a dia da gestão, quando os atores de diferentes áreas e níveis burocráticos sentem a necessidade de recorrer a outros setores para buscarem uma solução para problemas. Nesse sentido, entendendo a intersectorialidade como produção do cotidiano, é possível a existência de arranjos não institucionalizados, baseados na rede de relações que se estabelecem entre os atores de diversos setores.

Adicionalmente, é importante ressaltar que dimensões cognitivas, valores e percepções sobre o problema a ser enfrentado podem variar enormemente entre os setores, afetando tanto a construção de um tema como problema quanto a definição de alternativas e meios para enfrentá-lo. Isso demanda processos de negociação, o que torna mais complexa a formulação e implementação das ações (BRONZO, 2007).

Nesse sentido, é relevante aprofundar o estudo sobre os atores responsáveis pela implementação das políticas públicas. Lotta (2014) acredita que é preciso ampliar a compreensão sobre os fatores que influenciam a própria construção das práticas e da interação dos agentes implementadores nos processos de execução. Destacando a influência de dois aspectos: fatores relacionais, que dizem respeito às redes e aos processos de interação desses burocratas com outros níveis hierárquicos, com usuários e outros profissionais; e fatores institucionais, ou seja, as regras e as instituições determinantes para a construção das práticas, destacando, ainda, a formação profissional,

as relações de comando e poder, as relações hierárquicas e as estruturas de coordenação locais (LOTTA, 2014).

Destacamos a importância de três níveis hierárquicos para a análise. Primeiro, os burocratas de nível de rua, também conhecidos como implementadores ou burocratas de linha de frente, são os atores que estabelecem relações diretas com os usuários do serviço. Pensando em dinâmicas intersetoriais, eles podem ser responsáveis pela construção de redes próprias ou com atores de outros serviços e setores para a resolução de problemas no cotidiano. Contudo, em cada nível da burocracia podemos encontrar diversos padrões de relação e interação, por isso precisamos incluir o alto e médio escalão.

No caso de governos municipais, o alto escalão é indicado pelo prefeito, cuja lógica de nomeação pode seguir acordos de coalizão de governo. Esses atores, que no município são os secretários, secretários adjuntos e chefes de gabinete, são responsáveis pela propositura e pela formulação de políticas e diretrizes dentro de sua área de atuação. Esse nível hierárquico, em geral, tem fortes relações com seus pares, ou seja, com o alto escalão de outros setores, porque compartilham informações e decisões sobre o governo como um todo. Contudo, isso não implica em formulação de políticas ou projetos intersetoriais.

Alguns estudos recentes têm incorporado aos processos de implementação o olhar sobre os burocratas de médio escalão (BME). Segundo Pires (2012), ainda se tem dedicado pouca atenção a esse grupo de atores que ocupam posições intermediárias. A maneira mais frequente de se definir um BME ocorre pela identificação daqueles funcionários situados no meio da estrutura hierárquica da organização. Os modos de articulação entre secretarias variam de acordo com os níveis da burocracia (alto, médio e de nível de rua), que constituem suas redes de interação de maneira intencional ou não.

Partindo do pressuposto de que para se compreender a implementação de políticas públicas a análise dos atores envolvidos deve extrapolar a atuação do governo, faz-se necessária a adição de uma lente complementar que possa englobar a atuação das OSCs, presentes nos projetos estudados.

A análise de redes sociais parte do pressuposto de que os fenômenos sociais e políticos podem ser analisados a partir dos padrões de relação entre os atores e as instituições que fazem parte da sociedade e do Estado (MARQUES, 2003). Partindo desse princípio, parece promissor a utilização desse método para entender como as relações intersetoriais ocorrem em arranjos mais amplos de implementação, superando os

discursos e os normativos em torno dos projetos, e propiciando uma compreensão ampliada sobre como e quais relações estão consolidadas.

A análise de redes sociais é utilizada aqui de forma metodológica, entretanto o conceito de rede também é muito utilizado de forma metafórica, o que pode auxiliar no entendimento de como um determinado padrão de relações entre atores influencia a política.

Massadier (2006) levanta os principais tipos de redes de políticas públicas, que vão das mais abertas à participação de novos agentes e menos estáveis, até as mais fechadas. O primeiro tipo refere-se às redes de projetos que são mobilizadas para atingir objetivos específicos e só existem durante a realização de projetos determinados (GAUDIN, 1995 apud Massadier, 2007). Rhodes e Marsh (1992 apud Massadier, 2007), nomeiam esse tipo como rede temática (*issue network*), pois se limitam às questões e aos problemas colocados: “As redes temáticas são, principalmente, um conjunto de atores com lógicas heterogêneas que partilham um objetivo” (MASSADIER, 2007, p. 174). Essas redes são mais flexíveis e abertas. Como

O segundo tipo de redes são as de comunidades de política pública, que são mais rígidas e fechadas. Seus participantes compartilham crenças e motivos para agirem sobre uma política pública que os une. A relação entre os atores é mais durável, o custo para entrar nessa rede é alto, e em geral possuem acesso restrito à formulação de políticas públicas (MASSADIER, 2007).

Por fim, a rede mais fechada é a de comunidades epistêmicas (HAAS, 1992), que reúne especialistas de um determinado campo, os quais partilham ideias e crenças baseadas no conhecimento. Esses especialistas formam uma rede de profissionais com experiência reconhecida e competência em um domínio particular, bem como conhecimento relevante sobre uma área temática ou sobre formas de abordar um problema (HAAS, 1992).

As redes estudadas aqui se aproximam mais das redes de projeto. Embora argumentemos adiante que a rede do DBA é permeada por um importante grupo de especialistas, não exploramos a fundo essa questão, apenas a identificamos como um fator determinante da intersetorialidade.

2. Apresentação dos projetos estudados

Oficina Boracea

O Oficina Boracea foi iniciado em 2003 e tinha como objetivo a qualificação dos padrões de atenção à população em situação de rua³. O projeto foi concebido por Aldaíza Sposati, a qual assumiu, a partir do segundo ano de gestão, a Secretaria Municipal de Assistência Social (SAS). Esse era um contexto anterior à implementação do SUAS, portanto, a área da assistência social estava em pleno debate no âmbito municipal e nacional, passando por uma série de discussões acerca de seu reconhecimento e papel. Além disso, não existiam políticas nacionais para a população em situação de rua, e esse segmento ainda não era reconhecido nos principais normativos federais. Desse modo, o Oficina Boracea foi reconhecido como iniciativa pioneira na tentativa de promover um novo modelo de atenção para essa população.

Uma das grandes novidades do Boracea foi acolher catadores de materiais recicláveis, em uma concepção que não impunha restrições para a entrada. Portanto, seus acolhidos tinham flexibilidade de horário, podiam estacionar suas carroças, e inclusive deixar animais de estimação em um canil. Além de acolher catadores e idosos, o Boracea possuía um núcleo de coleta seletiva, um restaurante-escola, uma lavanderia com porte industrial para atender outros albergues e uma agência da Caixa Econômica Federal para remuneração dos catadores. Também promovia atividades de lazer, inclusão digital, capacitação profissional etc.

Ainda em 2002, instituiu-se um grupo de trabalho intersecretarial envolvendo 10 secretarias municipais⁴ para propor e conceber o projeto. Outros atores foram convidados a participar: organizações sociais, representantes da população em situação de rua, empresários e comunidade local. Esse comitê se reuniu temporariamente durante o

³ Em 2003, foi divulgada a estimativa do número de pessoas em situação de rua da cidade de São Paulo, realizada pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE), demonstrando que, no ano, cerca de 10 mil pessoas estavam em situação de rua, sendo aproximadamente 6 mil albergados.

⁴ Secretaria Municipal de Assistência Social; Secretaria Municipal de Saúde; Secretaria Municipal de Educação; Secretaria Municipal de Implementação das Subprefeituras; Secretaria Municipal de Serviços e Obras; Secretaria Municipal de Abastecimento; Secretaria Municipal de Cultura; Secretaria Municipal de Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade; Secretaria Municipal de Esportes, Lazer e Recreação; Secretaria Municipal do Meio Ambiente.

período de concepção do projeto, e seu principal papel foi legitimá-lo dentro e fora do governo.

Para implementação do Boracea, Aldaíza Sposati desempenhou papel fundamental para garantir que o projeto conseguisse obter centralidade na agenda municipal e também possibilitar a articulação com secretarias municipais, OSCs e outros atores que foram relevantes para o processo. A expectativa era obter o envolvimento dos setores de saúde, cultura, esportes, trabalho, abastecimento, serviços e informação. Para operação diária dos serviços que seriam ofertados foram efetivadas parcerias com sete OSCs, selecionadas por meio de audiências públicas, que em geral, já possuíam trajetória de atendimento à população em situação de rua. Cada OSC tinha uma gerência dentro do complexo e era responsável por garantir a oferta diária dos serviços e contratar sua equipe de profissionais.

O arranjo estabelecido para coordenação dos serviços era diferente de outros conveniados com a SAS. Na época, ainda não existia na assistência social a separação das proteções entre básica e especial, então a supervisão e prestações de contras das OSC eram realizadas diretamente com as supervisões regionais. No caso no Boracea, por se tratar de um projeto especial da secretaria, a coordenação era muito próxima e o serviço possuía um gerente direto e uma equipe de assessores designados exclusivamente para o complexo. Desse modo, esse arranjo de coordenação envolvia apenas a assistência social e as OSCs, logo, era uma coordenação setorial.

De acordo com entrevistados, os processos decisórios nesse momento eram mais centralizados no alto escalão, e as decisões às vezes chegavam de forma impositiva para que as OSCs implementassem. Contudo, outras decisões em relação à operação dos serviços podiam ser tomadas pelas OSCs, que inclusive sentiam que as diretrizes chegavam de cima.

O processo de costura para participação de outras secretarias e setores resultou em envolvimento distintos, algumas com atuações abrangentes e outras pontuais. Foram destacadas relações com as pastas da saúde, cultura, trabalho, esportes, serviços e obras, abastecimento e comunicação social. A maior parte dessas secretarias desempenhavam papéis bem específicos dentro de sua área de atuação, como por exemplo, a cultura tinha uma programação destinada ao Oficina com apresentação de teatro, shows e filmes; e o setor de serviços cedeu equipamentos para permitir o trabalho de coleta seletiva.

A articulação mais cotidiana e efetiva foi com a saúde. Desde a concepção do Boracea estava prevista a instalação de um posto de saúde no equipamento, que não se efetivou antes do fim da gestão. Entretanto, foi articulada uma parceria com o Centro de Saúde Escola Barra Funda, que ficava próximo ao serviço⁵. O principal resultado da articulação entre saúde e assistência social foi a garantia de atendimento em serviços de atenção à saúde mental, em serviços que acolhiam pessoas em situação de rua em situações de pós-operatório, e serviços de atenção básica, por meio de agentes de saúde da família⁶. A existência de um médico com afinidade temática em relação às pessoas em situação de rua, que passou a ocupar um cargo de médio escalão no governo municipal e compartilhava valores semelhantes aos que levaram à implementação do Boracea, foi central para o estabelecimento de relações e cooperação entre os setores.

O Projeto Oficina Boracea esteve em pleno funcionamento de acordo com as diretrizes de sua implementação durante aproximadamente um ano e meio (metade de 2003 até fim de 2004). Com o fim da gestão Marta Suplicy e início da gestão José Serra/Gilberto Kassab (2005-2008) foram realizadas algumas mudanças que alteraram por completo o perfil do serviço, motivadas por dimensões políticas e justificadas pelo custo do projeto. Uma das principais alterações foi transformar o serviço em um grande albergue, ou seja, foram descontinuadas todas as outras atividades. Além disso, foi realizado um único convênio com uma OSC para gerenciar todo o complexo. Após denúncias sobre a situação precária do complexo, a assistência social realizou um novo convênio com a OSC Apoio – Associação de Auxílio Mútuo da Região Leste, que permanece até os dias atuais.

Quando essa nova OSC assumiu o complexo, em 2007, existia uma grande demanda por serviços de saúde dentro do complexo, já que os atendimentos tinham sido interrompidos. A Apoio foi então responsável por negociar com a assistência social e a saúde, conseguindo que lotes do terreno do Boracea fossem cedidos para a instalação de uma AMA, e posteriormente a instalação de uma UBS. Essa nova configuração

⁵ Um médico sanitarista desse centro foi convidado para ser coordenador regional da saúde no governo municipal. Esse profissional tinha trajetória acadêmica e clínica em relação à população em situação de rua, e junto com a secretária Aldaíza conseguiram garantir as articulações necessárias para oferta de serviços de saúde a este público.

⁶ Foi desenvolvido o projeto pioneiro A Gente na Rua (PAR), que ganhou reconhecimento nacional, e tinha como foco levar o atendimento do então denominado Programa de Agentes de Saúde da Família para os usuários de serviços sociais e pessoas em situação de rua.

possibilitou uma maior articulação entre os profissionais da assistência social e saúde, sobretudo dos burocratas de nível de rua dos dois setores. A interação entre os profissionais da assistência social e da saúde é muito intensa no cotidiano, e é pautada por uma relação de interdependência e cooperação.

Sendo assim, o complexo Boracea apresentou arranjos bem diferentes ao longo de sua implementação. Em um primeiro momento (Boracea T0), a secretária de SAS foi responsável pela costura de articulações com diversos setores, mesmo que fossem pontuais. No momento atual (Boracea T1), a OSC ganha grande centralidade na operação dos serviços, e se torna responsável pela construção e articulação cotidiana com outros setores, principalmente com a saúde. Antes as relações eram estabelecidas pelo alto escalão, e atualmente as interações ocorrem principalmente entre os agentes implementadores.

De Braços Abertos

O De Braços Abertos (DBA) foi instituído pelo decreto nº 55.067 em abril de 2014, com o objetivo de “promover a reabilitação psicossocial de pessoas em situação de vulnerabilidade social e uso abusivo de substâncias psicoativas, por meio da promoção de direitos e de ações assistenciais, de saúde e de prevenção ao uso abusivo de drogas”. O programa teve como foco inicial o território conhecido como “Cracolândia”, na região da Luz, centro de São Paulo, e foi efetivado pela ação intersetorial de principalmente cinco setores municipais: assistência social; direitos humanos; saúde; segurança urbana; e trabalho. Ademais, o DBA operou por meio de OSCs conveniadas com essas secretarias municipais. Os burocratas de nível de rua dessas organizações são os principais responsáveis pela criação de vínculos com os beneficiários e, portanto, desempenharam papel central.

A emergência do DBA na agenda foi estimulada pela adesão do município de São Paulo ao programa federal “Crack, é Possível Vencer”⁷. Em 2013, por exigência dessa adesão, foi criado o Grupo Executivo Municipal (GEM), coordenado pela saúde e outras 13 secretarias municipais, 2 estaduais e a sociedade civil, tendo por objetivo planejar, implementar, monitorar e divulgar ações relacionadas ao Plano Intersetorial de Políticas

⁷ Programa federal coordenado pelo Ministério da Justiça que desenvolve, em parceria com outros Ministérios, ações para incidir na prevenção, no combate, na reabilitação e na reintegração social.

sobre Crack, Álcool e Outras Drogas. Além desse fator, entrevistados também afirmam que desde o início da gestão o prefeito Fernando Haddad demonstrava preocupação com a cena de uso de crack e com a degradação da região da Luz.

O principal papel do GEM foi ser um espaço de definições e consolidação dos conceitos que orientariam o programa. Esse espaço foi permeável à participação de OSCs que já possuíam atuação no território e puderam auxiliar na elaboração de um diagnóstico sobre a situação e sobre os serviços que deveriam ser ofertados. Dada a própria composição do GEM, havia expectativa de envolvimento de um grande número de setores, o que não se efetivou. O papel que cada secretaria iria desenvolver foi definido de modo incremental, com adaptação de normativos já existentes para garantir atenção aos futuros beneficiários. Esse comitê parou de se reunir no começo de 2014, quando as ações do programa foram iniciadas.

O principal conceito orientador do DBA foi a redução de danos, com foco no cuidado e não na abstinência de seus beneficiários, tentando garantir condições mínimas para que consigam se organizar. Sua operacionalização teve que ser constantemente pactuada com os diferentes escalões e setores envolvidos, e abrange o oferecimento de três refeições diárias, hospedagem em hotéis e remuneração de 15 reais por dia em frentes de trabalho, além do atendimento pela saúde, e inclusão na rede socioassistencial. A porta de entrada ao programa, e sua representação territorial, é uma tenda localizada à Rua Helvétia, 64, que oferece serviços de higiene, local para convívio, entre outros.

A conformação do arranjo de coordenação e de implementação foi gradual e se alterou ao longo do tempo do programa. Por se tratar de um projeto com grande centralidade na agenda, o DBA mobilizou desde o início o alto escalão municipal, com a criação de um Comitê Gestor do qual deveriam participar diretamente os secretários e seus adjuntos. Ao longo da implementação do programa, essa instância foi diminuindo a frequência de reuniões, devido à instituição da coordenação, e o fortalecimento da atuação de burocratas de médio escalão.

Aproximadamente após um ano de implementação, definiu-se que o DBA teria um coordenador e representantes indicados pelas secretarias⁸, respondendo a demandas dos atores envolvidos e oficializando a participação de burocratas de médio escalão, que já vinham desempenhando papéis de articulação entre secretarias. O principal papel desse

⁸ Portaria 1752/2015 de SGM.

coordenador era estabelecer a ponte para dentro e fora do governo, fazendo a relação com todos os escalões, no cotidiano do programa e nas instâncias intersetoriais, e também centralizar demandas de representação institucional, reduzindo ruídos de comunicação.

Essa coordenação instituiu um local no território, criado justamente para aproximar os atores do cotidiano do programa. Além dessas duas instâncias, de alto e de médio escalão, eram realizadas reuniões com os agentes implementadores para alinhamento de sua atuação. Nesse programa, o território é uma categoria nativa, compartilhada por todos os níveis hierárquicos. A instalação da casa da coordenação, próximo ao fluxo, é um forte indicador do quanto os coordenadores, mesmo de médio escalão, valorizavam estar próximos à rua.

A complexidade do DBA é definida tanto pelo problema a ser enfrentado quanto por seu arranjo complexo, o qual não foi formulado de cima para baixo, mas sim consolidado ao longo de sua trajetória de implementação, a partir do diálogo e da interação de diversos atores. Em alguns momentos houve falta de clareza em torno dos objetivos do programa, e necessidade de discussões frequentes sobre seu escopo.

No caso do DBA, observou-se uma intensa integração entre os setores envolvidos, pois todas as fases da política foram de algum modo compartilhadas. O orçamento seguiu sendo executado de forma setorial devido ao próprio caráter incremental do processo. Contudo, isso não foi um impedimento para a articulação das ações que acabaram por convergir no território. Outro determinante da intersetorialidade ressaltado foi a própria visibilidade do DBA, que desde o início envolveu o Prefeito e o alto escalão de governo. Um entrevistado considera que o DBA reunia algumas características essenciais para viabilizar a articulação intersetorial:

Ali você tem um território delimitado, uma população vulnerável muito claramente delimitada, e um governante, o Prefeito como protagonista, chamando todo mundo para ali, chamando sempre. Então tem que ter território, população definida, e uma instância de gestão (Gestor Alto Escalão SMS, 2015).

Em relação à atuação e à interação com as OSCs não foram apontadas dificuldades específicas. Na verdade, pelo fato de o programa depender intrinsecamente da criação de vínculos entre usuários e burocratas implementadores, a presença cotidiana das organizações foi ressaltada por entrevistados como um facilitador da intersetorialidade,

pois consideram que seria mais difícil garantir que servidores públicos municipais se envolvessem tão intensamente com o dia a dia do território.

Uma dimensão política relevante desse projeto foi a disputa entre a prefeitura e o governo estadual. No âmbito do território, o governo municipal teve que interagir e negociar com o Governo do Estado, tanto pela atuação da Polícia Militar, que tem um posto ao lado do fluxo e realizava constantes intervenções, quanto pelo programa estadual Recomeço, o qual tem uma abordagem de reabilitação de dependentes químicos por meio de tratamentos médicos e internação em centros especializados, com princípios opostos aos do DBA⁹. Por outro lado, a pesquisa de campo revelou articulações entre os burocratas de nível de rua dos dois programas.

A constante necessidade de defesa dos princípios orientadores do programa impulsionou a realização de uma avaliação externa, a fim de aferir seus resultados. A pesquisa foi realizada pela Plataforma Brasileira de Política de Drogas (PBPD) e pelo Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCRIM), com financiamento da Open Society Foundations, durante o primeiro semestre de 2015. Os resultados apontam que 65% dos beneficiários afirmaram ter reduzido o consumo de crack e mais de 50% disseram ter reduzido o consumo de tabaco e cocaína aspirada após o ingresso no programa (RUI, FIORE e TOFÓLI, 2016).

3. Redes Sociais dos projetos estudados

Esta seção tem como objetivo apresentar alguns dados das redes dos projetos aqui estudados. Para os propósitos do presente trabalho, importam as relações que ocorrem entre atores internos ao Estado, e como esses se relacionam com atores externos (OSCs e outros). Desse modo, os sociogramas apresentados trazem as relações entre os atores (cada nó é um ator), identificados a partir do atributo do órgão/instituição da qual fazem parte. A principal fonte dos dados analisados nesta seção foi a realização de entrevistas

⁹ O prefeito eleito João Dória (PSDB; 2017/2020), anunciou que manteria algumas ações do DBA, porém o mesmo teria articulação maior com os princípios do “Recomeço” e exigira abstinência dos usuários. “Ação de Doria contra crack terá teste antidoping”. Disponível em: <<http://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,acao-de-doria-contra-crack-tera-teste-antidoping,10000099338>>. Acessado em 25 de fevereiro de 2017.

com atores envolvidos nos projetos. Portanto, as redes estudadas representam a visão que os próprios participantes compartilham sobre as relações entre os agentes.

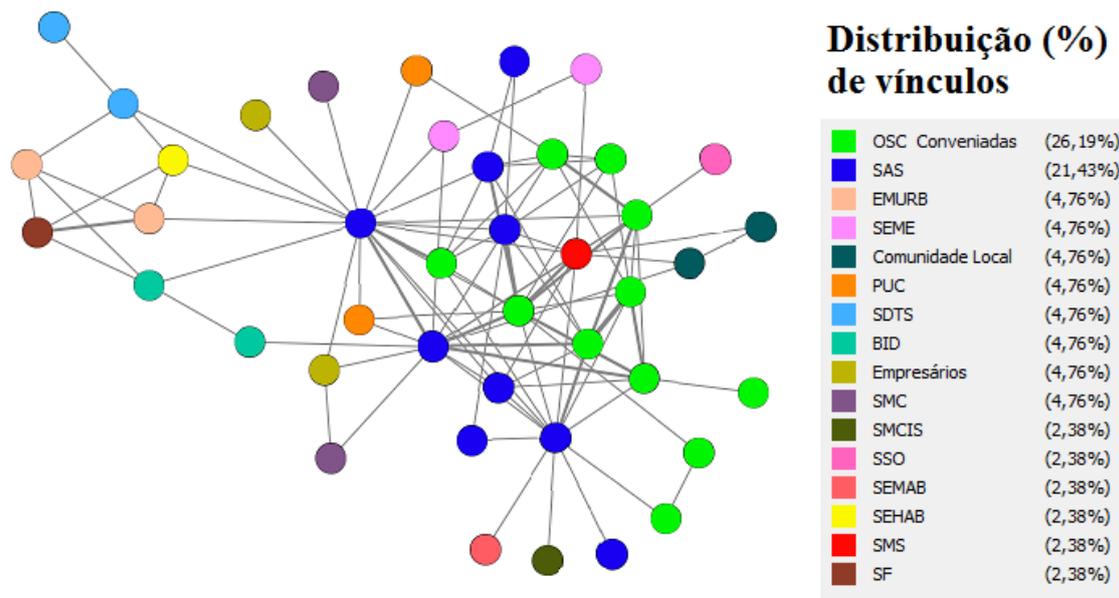
Oficina Boracea T0 e T1

A análise comparativa entre os dois momentos do Boracea, T0 e T1, permite identificar as mudanças que ocorreram no padrão de relação com as transformações ocorridas na gestão e concepção do complexo. É preciso mencionar que as redes tratam de atores diferentes, ou seja, não é apenas uma modificação do padrão de relacionamento existente e sim uma completa alteração de todos os atores.

A rede inicial do Oficina Boracea T0 (Figura 1) apresenta atores de diversas instituições e secretarias, com grande destaque para as OSCs conveniadas e atores da SAS em relação ao percentual de vínculos (somam quase metade de todas as relações existentes). As secretarias e órgãos municipais que aparecem são: Secretaria Municipal de Assistência Social (SAS); Empresa Municipal de Urbanização (EMURB); Secretaria Municipal de Esportes, Lazer e Recreação (SEME); Secretaria Municipal de Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade (SDTS); Secretaria Municipal de Comunicação e Informação Social (SMCIS); Secretaria Municipal de Abastecimento (SEMAB); Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB); Secretaria Municipal de Saúde (SMS) e Secretaria de Finanças (SF). A rede ainda traz atores do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), empresários e comunidade local.

Entre as OSCs, é preciso destacar que são cinco diferentes, mas todos os convênios são com a assistência social. Optamos por deixar todas na mesma classificação, pois desempenham papéis semelhantes tanto na rede quando na implementação do projeto, e dessa forma ficam mais evidentes os padrões de relação no sociograma.

Figura 1 - Sociograma Boracea (T0 – 2002/2005)



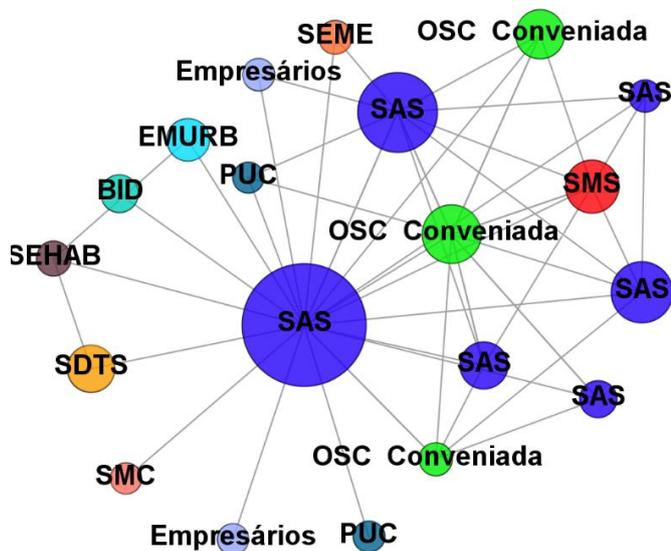
Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados em entrevistas e utilização do software Gephi.

Em uma primeira análise podemos ver que o Oficina Boracea T0 foi um projeto bem centrado na assistência social, no qual as OSCs conveniadas e a SAS se relacionam mais intensamente. As díades (ligação entre dois nós) mencionadas mais de uma vez (entre duas e três vezes nesse caso), são principalmente entre atores da SAS, e entre SAS e OSCs, evidenciadas no sociograma pela espessura dos vínculos. Embora existam outros 14 atores/instituições, esses aparecem como mais periféricos na rede. É possível observar que parte dos nós da rede localizados à esquerda (SDTS, EMURB, BID e SF) se conectam apenas com dois atores de SAS. Esses órgãos foram relevantes na definição e na formulação do projeto, mas não tiveram participação na implementação.

A grande parte dos atores mencionados na rede do T0 foram de alto escalão (15%) e médio escalão (46%). Apenas 5% dos atores foram considerados de nível de rua, e uma das justificativas para isso pode ter relação com a memória dos entrevistados. Como se trata de reconstruir uma rede de quase 15 anos atrás, é provável que os entrevistados se lembrem mais dos atores em cargos estratégicos e menos dos agentes implementadores. O restante (34%) entrou na classificação “Não se Aplica” – entre eles estão os atores do BID, comunidade local, os empresários, e membros das OSCs, que não estiveram formalmente envolvidos no projeto etc. Nessa rede, o ator com maior número de relações

é a secretária de SAS, Aldaíza Sposati, a qual também é responsável pela conexão com vários setores, como fica demonstrado a seguir:

Figura 2 - Rede Centrada na Secretária de SAS

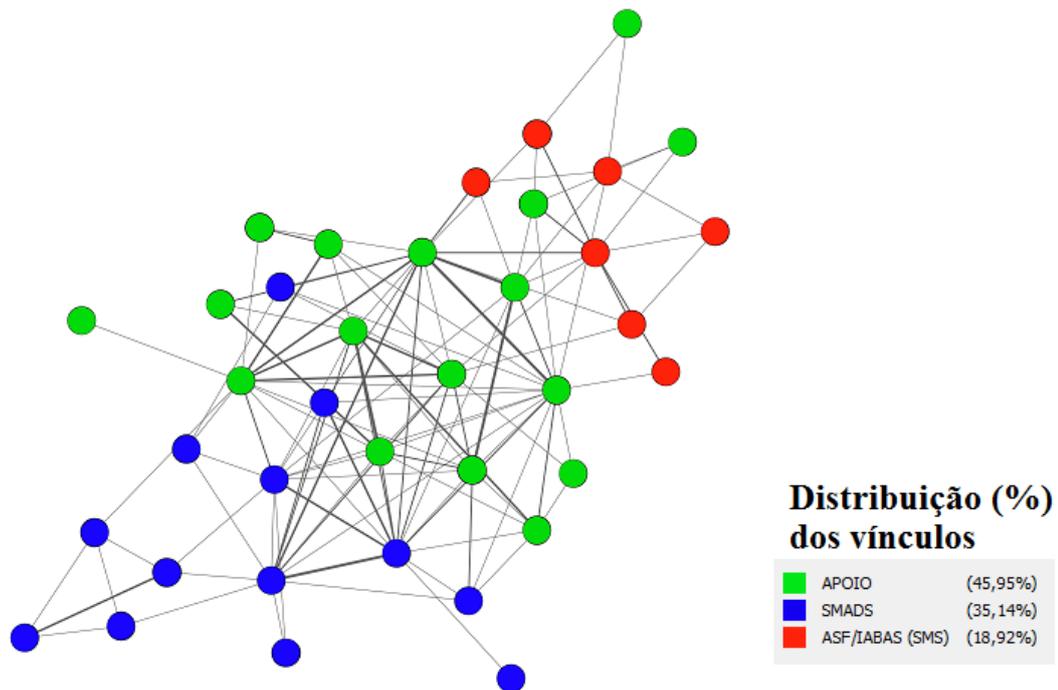


Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados em entrevistas e utilização do software Gephi.

Esta rede egocentrada, constituída a partir do conjunto de relações primárias estabelecidas por ela, facilita a visualização de que a secretária de SAS se conecta diretamente com quase todas as instituições envolvidas nesse momento do Boracea: OSCs conveniadas, outros atores de SAS, com outras secretárias/órgãos municipais (SMS, SDTS, SMC, EMURB), com a PUC, o BID e também empresários.

Ao analisar o sociograma do momento T1 (Figura 3), e comparar a distribuição percentual dos vínculos entre os órgãos nos dois momentos, notamos que a rede se tornou menos heterogênea. Essa redução de instituições evidencia o papel que a secretária de SAS tinha na conexão com outros órgãos e instituições. Ainda que a participação de outros órgãos fosse periférica no momento T0, existia maior diversidade de instituições. No momento T1, fica evidente o domínio da Apoio na rede. Antes 26,19% dos vínculos estavam distribuídos entre várias OSCs, agora a Apoio concentra quase metade dos vínculos da rede do complexo (T1).

Figura 3 - Sociograma Boraceia (T1 – 2007/2016)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados em entrevistas e utilização do software Gephi.

Sendo assim, a rede do Complexo Boraceia T1 é constituída apenas pela Apoio, pela própria SMADS e pela SMS e suas OSCs conveniadas. Os vínculos mais espessos, os quais tiveram entre duas ou três menções, estão entre gerentes da Apoio, e entre burocratas da SMADS, em particular do Centro Pop.

Como mencionado, foram implantados dois equipamentos da SMS, anexos ao Boraceia: uma AMA e uma UBS. Os dois são gerenciados por OSCs. Essa é outra diferença em relação ao momento T0, no qual o único ator da SMS era da administração direta. A SMS no Boraceia T1 ganha bastante evidencia, com uma maior diversidade de nós, e fica nítido que quem estabelece as relações com a saúde é a própria OSC.

Em relação à atuação dos níveis da hierarquia, a rede do Boraceia T1 tem apenas 5% de atores de alto escalão, e todos são da SMADS, o que reforça ainda mais a centralidade da assistência social. A grande parte é de médio escalão (51%), supervisores e coordenadores da SMADS e da SMS, e gerentes da Apoio. Os agentes implementadores representam 32% da rede, e são funcionários da Apoio e da saúde. Colocamos “Não se

Aplica” para trabalhadores da OSC que não atuam diretamente com o projeto (11%), entre eles está a presidência da organização e seus funcionários administrativos.

Comparando dados gerais das redes do Boracea T0 e T1 (Tabela 1), podemos identificar que o número de nós, ou seja, de atores presentes na rede, permaneceu semelhante, contudo houve um aumento da densidade, o que indica uma maior conexão entre os atores em T1¹⁰. Esse aumento também é evidenciado pelo crescimento do grau médio, o qual é calculado a partir da média do número de vínculos diretos de cada ator. A diferença para o grau médio ponderado é que esse leva em consideração a repetição de díades, ou seja, considera o que chamamos de intensidade da relação entre dois atores (espessura dos vínculos). O diâmetro das redes permaneceu o mesmo e indica o caminho mais longo entre dois atores¹¹.

Tabela 2 - Dados Gerais das Redes do Boracea T0 e T1¹²

Dados Gerais	Boracea T0	Boracea T1
Nós	42	37
Total de Vínculos	102	117
Grau Médio	4,857	6,324
Grau Médio Ponderado	5,667	9,514
Diâmetro	5	5
Densidade	0,118	0,176

Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados em entrevistas e utilização do software Gephi.

¹⁰ A densidade é calculada a partir da proporção de vínculos realmente existentes, dentre o total de vínculos possíveis entre os atores de uma dada rede.

¹¹ O diâmetro da rede é a maior distância geodésica. Distância geodésica é o caminho mais curto possível entre dois atores.

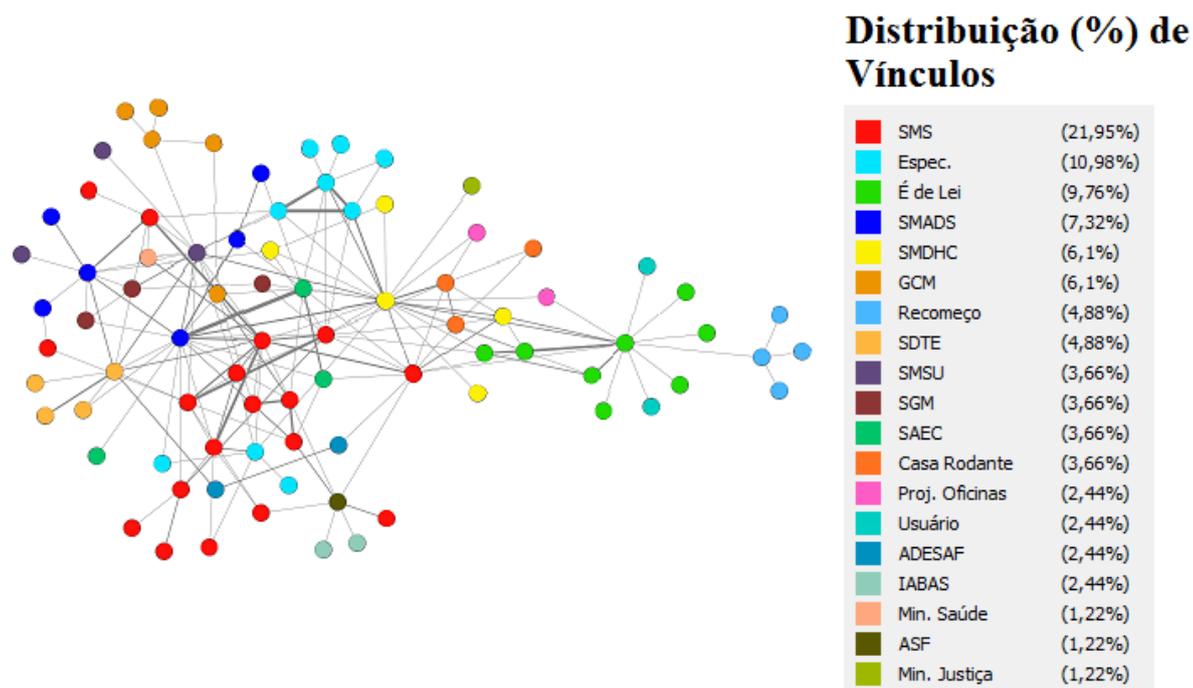
¹² Os dados das redes apresentados estão normalizados para permitir comparações entre redes diferentes.

De Braços Abertos

O sociograma a seguir representa a rede do programa DBA (Figura 4). É relevante mencionar que nem todas essas instituições têm participação formal no arranjo, justamente porque a coleta de dados relacionais foi flexível e permitiu a inclusão de outros atores e instituições reconhecidos como relevantes para este programa. Comparado às redes do Boracea (T0 e T1), o sociograma do DBA apresenta maior número de órgãos e instituições participantes, ou seja, é uma rede relativamente mais complexa e diversificada. Na legenda, podemos ver que foram mencionadas 19 instituições que, de alguma forma, se relacionam com o projeto. Entre as secretarias e órgãos municipais estão, em ordem decrescente de vínculos: Secretaria Municipal de Saúde (SMS); Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS); Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC); da Guarda Civil Metropolitana (GCM); Secretaria Municipal de Trabalho e Empreendedorismo (SDTE); e Secretaria Municipal de Segurança Urbana (SMSU). Como vimos, a maior parte dessas secretarias opera no território por meio de OSCs, as quais também aparecem no sociograma: IABAS e ASF (conveniadas com SMS); SAEC (conveniada com SMADS); ADESAF (conveniada com SDTE); e Projeto Oficinas e Casa Rodante (conveniados com SMDHC). Interessante notar ainda que os identificados como especialistas (“Espec. ”) – que em geral são ligados à academia e participaram direta e indiretamente do projeto por meio de consultorias e pesquisas – e também o É de Lei – organização que atua na *cracolândia* – representam grande percentual de vínculos na rede, somando quase 20%.

Os atores identificados como Recomeço são ligados ao governo estadual e desenvolvem um programa para o mesmo público no território. Por mais que sejam programas com concepções e modelos distintos de tratamento aos usuários, as relações mencionadas no cotidiano do programa foram de cooperação, em particular pelos agentes implementadores. Foram citados dois atores que pertencem ao governo federal, um do Ministério da Justiça, e outro do Ministério da Saúde. Aparecem ainda dois usuários, relacionados a um ator do É de Lei.

Figura 4 - Sociograma do DBA



Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados em entrevistas e utilização do software Gephi.

A espessura dos vínculos indica que algumas díades foram citadas mais de uma vez, chegando a sete menções entre a coordenadora de SMADS e uma funcionária de nível de rua da SAEC, seis menções entre três especialistas, cinco entre a coordenadora da SMS e o coordenador da área técnica de saúde mental e entre duas assessoras de SMS, entre outros. Na Tabela 8, identificamos que a densidade da rede é baixa, menor do que das redes anteriores. Isso pode ser explicado pela existência de grupos de atores periféricos, pouco conectados entre si, e também pela tendência de que quanto maior a rede, menor a densidade.

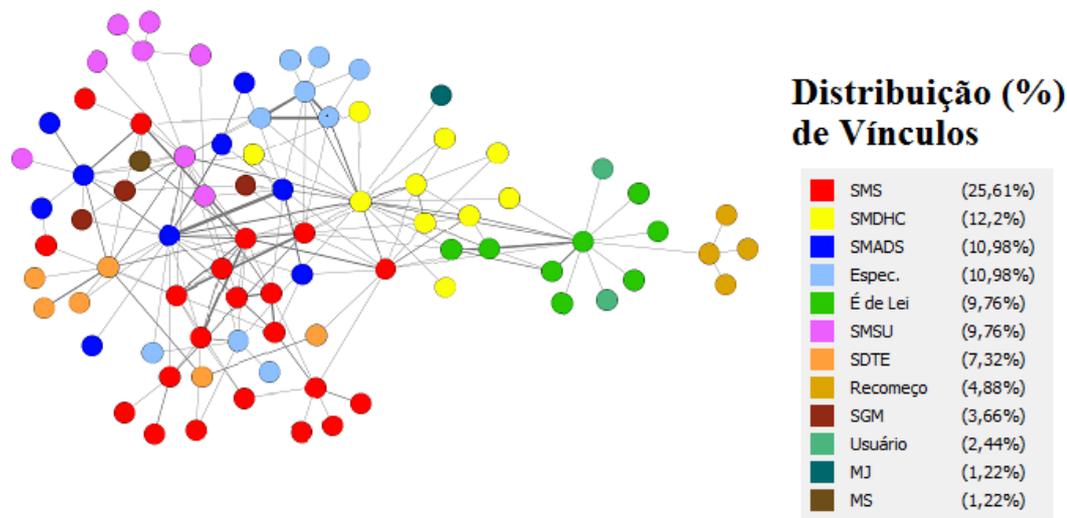
Tabela 3 - Dados Gerais da Rede do DBA

Dados Gerais - DBA	
Nós	82
Vínculos	180
Grau Médio	4,39
Grau Ponderado Médio	6,707
Diâmetro	6
Densidade	0,054

Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados em entrevistas e utilização do software Gephi.

No caso do DBA, é interessante unir as secretarias e suas OSCs conveniadas para analisar as relações intersetoriais e a porcentagem de vínculos de cada setor. Assumimos que os trabalhadores das OSCs são os agentes implementadores das secretarias, porque são eles que de fato atuam no nível da rua, implementando o programa. Sendo assim, no sociograma a seguir (Figura 5), SMS continua com o maior percentual de vínculos com 25,61%, e temos uma maior participação de SMDHC (12,2%) e SMADS (10,98%). Essas realmente são as secretarias mais relevantes, o que também será evidenciado na próxima subseção com a análise das centralidades dos atores. Nesse caso também unimos a GCM à SMSU (a GCM é subordinada institucionalmente à SMSU). Os vínculos somados de todas as secretarias representam quase 70% dos vínculos da rede, diferença bem relevante em relação ao Boracea T0 e T1.

Figura 5 – Sociograma do DBA (Secretarias + OSCs)

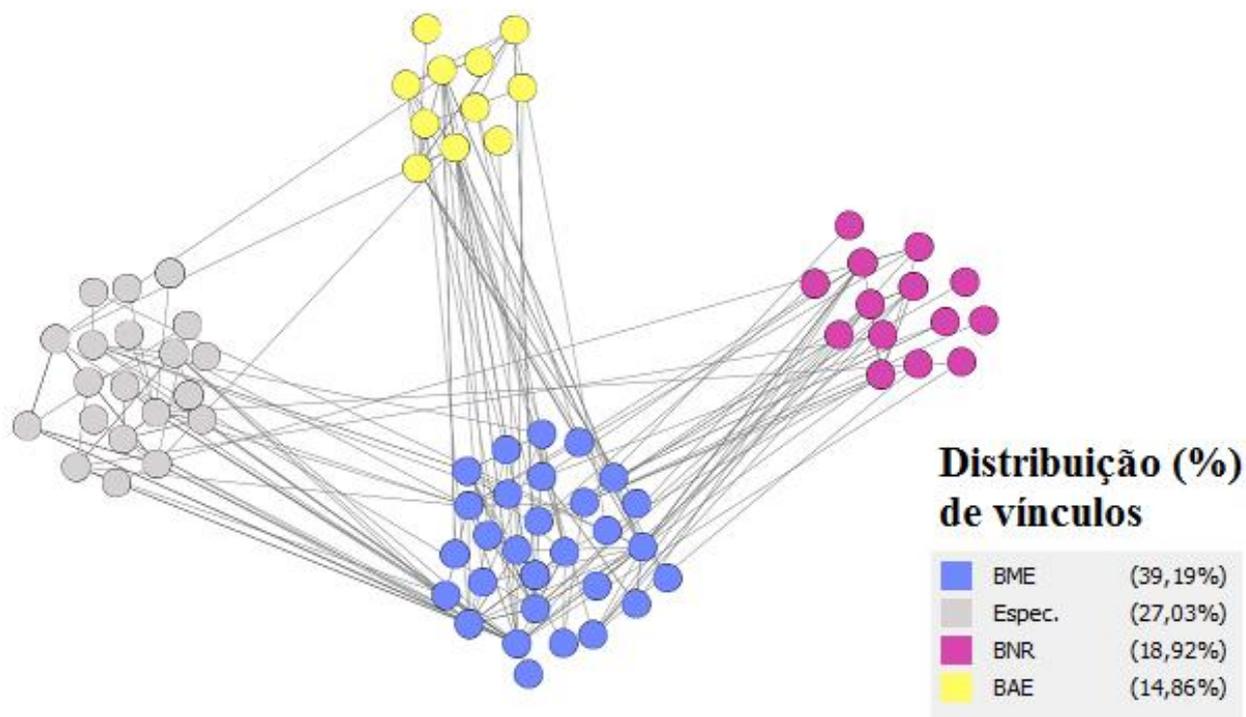


Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados em entrevistas e utilização do software Gephi.

No caso do DBA, temos um número expressivo de atores em cada nível hierárquico e fica interessante visualizá-los no sociograma. Abaixo fizemos o exercício de agrupar os atores de alto escalão (AE; 14,86%), médio escalão (BME; 39,19%) e de nível de rua (BNR; 18,92%). Os definidos como “Espec. ” são os especialistas, só que dessa vez somamos os atores ligados à academia com a organização que atua no território, os quais também são reconhecidos como especialistas pela ampla experiência com redução de danos.

O sociograma da Figura 6 corrobora e ilustra perfeitamente o que a literatura sobre o médio escalão aponta a respeito do papel desses burocratas, em interligar o alto escalão ao nível de rua, transformando decisões e diretrizes em práticas. Como podemos ver nenhuma relação foi estabelecida diretamente entre o alto escalão e o nível de rua. Ademais, os BMEs também apresentam forte interlocução com os especialistas e com as organizações atuantes no território, portanto, são permeáveis aos conhecimentos advindos desses atores.

Figura 6 - Rede do DBA organizada por níveis da burocracia



Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados em entrevistas e utilização do software Gephi.

Por fim, a partir de um levantamento feito nas entrevistas sobre a profissão dos atores das redes, destacamos que tanto no Boracea T0 e T1 o perfil predominante das redes são de assistentes sociais, o que quer dizer que as relações são majoritariamente entre pessoas com características similares (nesse caso a profissão).

Na rede do DBA como um todo não foi possível identificar um perfil predominante de profissionais. No entanto, quando extraímos apenas aqueles que podem ser identificados com a afinidade temática com o programa, a rede é composta predominantemente por psicólogos, mas também médicos e antropólogos. Dos 80 atores (nós) da rede do DBA, conseguimos encontrar 19 pessoas que já possuíam atuação profissional ou formação em áreas relativas a drogas, saúde mental e redução de danos

Considerações Finais

Em síntese, os principais ganhos analíticos da utilização da análise de redes sociais para estudar a efetivação de projetos intersetoriais foram que pudemos ir além dos normativos e das relações mencionadas nas entrevistas, ou seja, superar os discursos em torno da intersectorialidade.

No caso do Boracea T0 o arranjo de implementação apresentou um claro destaque para a pasta de assistência social e de OSCs. No Boracea T1 observamos uma intensa articulação entre agentes implementadores das OSCs da assistência social e da saúde, que apresentam dificuldades para acessar o alto escalão e influenciar em decisões políticas mais estruturantes. Já no DBA, o arranjo intersetorial observado, construído gradualmente, envolveu a articulação de cinco setores de governo e OSCs, com fluxos bem definidos nos três escalões envolvidos, tanto de modo horizontal (entre atores do mesmo escalão de diferentes setores) quanto vertical (entre os níveis da burocracia).

Outro ponto relevante, foi a possibilidade de analisar como as transformações e mudanças das diretrizes do Boracea, ou seja, alterações da dimensão política, influenciaram diferentemente o arranjo de implementação do programa, bem como promoveram um novo equilíbrio de forças entre a OSC e a assistência social

Outro ganho analítico relevante foi a identificação da rede de especialistas que sustentou a implementação do DBA e foi um dos determinantes de sua intersectorialidade. Foi só a partir da coleta de dados relacionais que identificamos o perfil dos atores e como eles se conectavam, e mencionavam outros atores, que também apresentavam trajetórias aproximadas e afinidades temáticas.

Referências

BICHIR, R. Capacidades Estatais Para a Implementação de Programas de Transferência De Renda: Os Casos de Brasil, Argentina e África do Sul. *Texto Para Discussão - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea*, 2015.

_____; OLIVEIRA, M. C.; CANATO, P. C. Para além da transferência de renda? Limites e possibilidades na articulação intersetorial de políticas sociais. Brasília, *Cadernos de Estudos - Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI/MDS)*, v.26, p.81 - 102, 2016.

BRONZO, C. Intersetorialidade como princípio e prática nas políticas públicas: reflexões a partir do tema do enfrentamento da pobreza. Texto vencedor do XX Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública ¿Cómo enfrentar los desafíos de la transversalidad y de la intersectorialidad en la gestión pública? Caracas, 2007.

COSTA, B. L. D.; BRONZO, C.; Intersetorialidade no enfrentamento da pobreza: o papel da implementação e da gestão. In. FARIA, C. A. P. (org.) *Implementação de políticas públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012.

CUNILL-GRAU, N. *La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social*. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. 2005.

_____. La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales. Un acercamiento analítico-conceptual. *Gestión y Política Pública*, v. XXIII, 2014.

HAAS, P. M. Epistemic Communities and International Policy Coordination. *International Organization*, v. 46, n. 1, p. 1–35, 1992.

HANNEMAN, R. *Introduction to Social Network Methods*. Department of Sociology, University of California, Riverside, 2001

LOTTA, G. S. Agentes de implementação: uma forma de análise de políticas públicas. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 19, n. 65, Jul./Dez. 2014

MARQUES, E. *Estado e redes sociais: permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Revan, Fapesp, 2000.

MASSARDIER, G. Redes de Política Pública. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Org.). *Políticas públicas: Coletânea – Volume 2*. Brasília: ENAP, 2006. v. 2p. 167–186.

RUI, T.; FIORE, M.; TÓFOLI, L.F. *Pesquisa preliminar de avaliação do Programa ‘De Braços Abertos’*. Plataforma Brasileira de Política de Drogas (PBPD)/ Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCRIM). São Paulo, 2016.

SILVA, L. *A construção federal da intersectorialidade na política de desenvolvimento social brasileira: o caso do Programa Bolsa Família*. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, do Centro de Educação

e Ciências Humanas da Universidade de São Carlos para obtenção do título de Mestre em Ciência Política, 2013.

VEIGA, L.; BRONZO, C. Estratégias intersetoriais de gestão municipal de serviços de proteção social: a experiência de Belo Horizonte. *Revista de Administração Pública (RAP)*, 2014.

_____.; CARNEIRO, C. *Desafios, possibilidades e limites de programas locais de combate à pobreza e à exclusão: as iniciativas das cidades de São Paulo de Belo Horizonte*. Documento apresentado no X Congresso Internacional Del Clad sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública, Santiago, 18 al 21 de octubre de 2005.