

O ESTADO DE SÃO PAULO ENFRENTA A EXTREMA POBREZA: O PROGRAMA FAMÍLIA PAULISTA INOVANDO O MODELO DE GESTÃO

Floriano Pesaro
Secretário de Estado de Desenvolvimento Social

INTRODUÇÃO

Podem os Municípios e respectivos governos municipais produzirem interferências que transformem completamente as condições locais, fazendo desaparecer os problemas da vida dos cidadãos, sobretudo para aqueles 1,1 milhão (2,6 % da população paulista) de pobres que residem no Estado de São Paulo?

Sabemos que a crise é profunda e, entre outras dificuldades, diminui os possíveis investimentos do poder público e impacta de forma determinante no quadro complexo inerente ao desafio de superar a extrema pobreza. No entanto, estamos certos que é preciso buscar a melhoria de condições de vida da população, suplantando/transformando a relação exclusiva de dependência do social ao financeiro. Deixar de ser extremamente pobre é também ter acesso a ações integradas no campo da assistência social, habitação, educação e trabalho.

Nesse contexto nasce o Programa Família Paulista na Secretaria de Desenvolvimento Social do Estado de São Paulo. Coordenamos o Programa e o implementamos em articulação com outras Secretarias estaduais e com os Municípios participantes. É, portanto, uma estratégia intersetorial para o enfrentamento da extrema pobreza, desenvolvida com base em gestão integrada e colaborativa, uma prática de redes e na ação intensiva de 12 meses junto às famílias em territórios de alta vulnerabilidade. Contamos também com as DRADS, Diretorias Regionais de Assistência e Desenvolvimento Social, que em conjunto conosco, no âmbito de suas respectivas regiões, realizam a supervisão e apoio técnico das ações do Programa.

Muito além de indicadores de renda e emprego, a concepção do Programa tem como um dos seus princípios que há soluções para “resistir” ao sistema macroeconômico, retirando da pobreza extrema as pessoas em insegurança alimentar e nutricional, baixa escolaridade, pouca qualificação profissional, fragilidade de inserção no mundo trabalho, acesso precário à água, energia elétrica, saúde e moradia.

Outro aspecto importante para o Programa é que a gestão pública municipal, como instância mais próxima do cidadão e de seus territórios, constitui ator fundamental para a implementação de uma proposta que deve envolver também a articulação com diversas secretarias do Estado, com os municípios participantes, e a sociedade.

É com conceitos e modelo de gestão inovadores, pelo menos quando falamos em diminuir a pobreza e promover o ser humano, palavras-chave do Programa, que vimos as primeiras etapas se concretizando com sucesso.

Com articulação, e atuando no território, buscamos atingir o objetivo do Programa Família Paulista: enfrentar as múltiplas privações das famílias em extrema pobreza e promover o desenvolvimento social, proporcionando uma vida digna e com mais perspectivas às pessoas no Estado de São Paulo.

A elaboração do Programa é resultado também do estudo cuidadoso de boas práticas encontradas em outros programas como o Família Paranaense¹ e o Travessia². A escolha se

¹ O Programa Família Paranaense, instituído pela Lei Estadual nº 17.734/2013, é um programa do Governo do Estado do Paraná para promover melhorias nas condições de vida das famílias que vivem em situação de vulnerabilidade social.

² Programa de Minas Gerais que tem por objetivo promover a inclusão social, econômica e produtiva das camadas mais pobres e vulneráveis da população por meio da articulação de políticas públicas em localidades territoriais definidas. O Travessia se constitui enquanto um Programa Estruturador, responsável

deu por serem iniciativas de natureza intersetorial de enfrentamento à pobreza e implementados por entes do mesmo nível federativo e, por essas razões, apresentarem desafios semelhantes aos encontrados pelo Programa.

Essa análise demonstrou que, apesar das semelhanças de objeto e da adoção de um modelo de ação intersetorial, os arranjos institucionais de coordenação e gestão se diferem. Assim, o Programa Família Paulista precisou buscar seu próprio desenho de modelo de gestão alinhado aos seus objetivos e estratégias de ação. Para isso, serviram também, e sobretudo, “as lições aprendidas” com as duas primeiras etapas, principalmente aquela na qual o Programa foi denominado São Paulo Solidário.

Diante da multiplicidade de dimensões dos problemas, da teia de causas e consequências em que eles se inserem, o Programa constrói um modelo de gestão integrada como forma de superar a fragmentação entre as políticas, buscando convergência de esforços para aumentar o grau de integração no âmbito intra e interinstitucional.

Considerados os desafios, é buscada a integração das políticas que melhoram as condições de vida do cidadão, articulando saberes e ações de cada política para enfrentar os problemas complexos ligados à execução de intervenções para o enfrentamento à extrema pobreza. A priorização do foco de atenção das ações está na família, conhecendo suas demandas e criando uma rede de serviços voltados para o atendimento a seus diferentes membros. Para isso, a família é inserida como eixo de solução, autonomia e empoderamento.

Buscamos formas de práticas de redes, dialógicas, sistêmicas e integradas envolvendo recursos financeiros e humanos, que potencializadas em função do trabalho junto às famílias, fortaleçam a atuação dos municípios na construção um projeto para sanar (ou mitigar) demandas por políticas públicas, fragilidades e demais contextos que impactem na mobilidade e desenvolvimento social.

Mas, como pensar em uma gestão integrada, ação tão complexa, quando pensamos no modelo de administração pública vigente? Como integrar na gestão das políticas públicas necessárias para o “fazer” do Família Paulista?

Destacamos, inicialmente, as transformações causadas pelo momento no qual a Assistência Social no Brasil passa a ser uma política pública para acompanhar as mudanças, os avanços e colaborar no estabelecimento de um novo paradigma como geradora de inclusão social. As inovações institucionais tiveram papel determinante na melhoria das condições de vida da população mais vulnerável. A inclusão da Assistência Social no tripé da Seguridade Social na Constituição de 1988, a provação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que deu estrutura para o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), o Estatuto do Idoso e a Lei Maria da Penha são algumas mudanças institucionais que emblematizam novos rumos em direção a uma nação mais equânime e garantidora de direitos.

Hoje, sabemos quão estratégica é essa área para um desenvolvimento justo e sustentável de uma nação e que esses progressos precisam sempre estar pautados na ética, na transparência e no tripé do desenvolvimento ambientalmente adequado, socialmente inclusivo e economicamente justo.

O Programa Família Paulista cumpre a agenda do Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) estabelecidos pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável (PNUD). Entre as principais demandas dos ODS, estão o enfrentamento da

pela coordenação de seis Projetos Estratégicos: Travessia Renda, Travessia Educação, Travessia Social, Travessia Saúde, Banco Travessia e Porta a Porta. Cada projeto estratégico está sob responsabilidade de uma secretaria gestora.

pobreza, a segurança alimentar e a inclusão em sentido abrangente. Portanto, o Programa foi construído com base no conceito de pobreza multidimensional, que reconhece a importância da renda familiar como determinante da condição de vida, mas vai além, entendendo-a como um fenômeno complexo e relacionado a fatores como educação, saúde, trabalho, habitação e acesso a serviços públicos, dentre outros.

Refletimos também sobre questões como a relevância, que assume, nas últimas décadas, as políticas públicas de enfrentamento da pobreza apoiadas numa abordagem multidimensional, considerando, portanto, que a concepção tradicional da pobreza, baseada na perspectiva monetária, seja insuficiente para a compreensão do problema, uma vez que estamos tratando de um fenômeno envolvendo também as dimensões políticas, sociais e culturais. É patente que, paulatinamente, o consenso em torno do enfoque convencional da pobreza foi substituído por um entendimento que vai além do aspecto econômico e engloba toda a multiplicidade de dimensões, fatores e condições de privações que a caracteriza.

O conceito de pobreza multidimensional traz uma compreensão ampliada do fenômeno implicando em uma mudança de perspectiva, pois adota-se um olhar baseado na integralidade da pobreza em toda sua complexidade. O impacto dessa mudança de abordagem no campo das políticas públicas está diretamente relacionado à busca por soluções intersetoriais.

Somente convergindo no tripé da sustentabilidade, alcançaremos uma sociedade mais justa e solidária, compreendendo que a implementação prática e cotidiana da inclusão e do desenvolvimento social ainda necessitam de ações mais conexas, convergentes e eficientes. No Programa buscamos justamente atender essa carência.

Recursos focados e articulados constituem a base para ampliação do acesso à rede de serviços otimizando o uso dos recursos. É ação central do Programa Família Paulista, portanto, articular a rede de serviços de assistência social, trabalho, educação, saúde, esportes, lazer e recreação, habitação, justiça e cultura, acesso e acessibilidade à informação e à comunicação como condição básica para promover a melhoria das condições de vida de famílias que vivem em extrema pobreza.

Além ter sido concebido sobre a perspectiva de que a renda não é a única determinante para a superação da pobreza e de pretender uma atuação em rede e estratégias intersetoriais como base do modelo integrado, entendemos que qualquer estratégia de enfrentamento à extrema pobreza, deve considerar outras dimensões que evidenciam a privação de bens essenciais em condições básicas de existência e, portanto, vão além das políticas de Assistência Social. Assim, propomos que a superação da extrema pobreza deve ser uma estratégia de todo um governo.

Ainda que não ignoremos avanços do Brasil no combate à pobreza e à desigualdade, a reflexão deste artigo se refere a como prosseguir além das conquistas alcançadas. O Programa Família Paulista representa um passo à frente das políticas de enfrentamento da pobreza entre outros fatores, por constituir uma referência de visão inovadora de articulação e integração de políticas sociais no território, a partir de um olhar ampliado do caráter multifacetado da pobreza.

ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: DO TRABALHO CARITATIVO À AÇÃO EM REDE

O ano de 2015 foi um ano de comemoração para a Assistência Social no Brasil. O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) completou 10 anos e, com ele, a consumação de um sistema de proteção social, fundamentado em uma rede territorializada de oferta de serviços, programas, projetos e benefícios. O SUAS superou a construção de serviços e

programas afastados da realidade local, e permitiu o protagonismo comunitário. Passos importantes para a superação do assistencialismo e do individualismo.

Afinal, desde do início do atendimento social no Brasil, em 1942, com a criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA), trava-se uma verdadeira batalha para acabar com a veiculação histórica, ideológica e prática das ações sociais limitada ao trabalho filantrópico, caritativo, benemerente e, acima de tudo, com o clientelismo e o fisiologismo típicos de uma cultura patrimonialista e cartorial, ou seja, com a ajuda em troca de votos e favores.

O pontapé desse processo distinto foi dado com a Constituição de 1988, quando a Assistência Social foi reconhecida, no Brasil, como política pública de prevenção, proteção e garantia de direitos, assim como a Saúde e a Previdência, apresentando às agendas governamentais a necessidade da definição de diretrizes, normas e princípios para a sua implementação, designando uma miríade de programas e serviços sociais. A Carta rompe ainda com a tradição de centralização das decisões e de recursos na esfera federal, na medida em que conferiu maior autonomia a cada um dos níveis constitutivos da Federação e garantiu a participação da comunidade na gestão administrativa.

Em 1990, tivemos o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que aumenta a lista de direitos sociais a serem assegurados à criança e ao adolescente. Em 1993, foi a vez de a Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) ser promulgada. Também construída, artigo por artigo, por meio de movimentos organizados da sociedade civil, a Loas jogou nova luz à área, ostentando como princípio a descentralização e a construção de uma gestão compartilhada com a sociedade civil, com a criação de conselhos de representação, fundos, conferências e fóruns, instâncias paritárias e deliberativas.

Em 1995, acontece, em Brasília, a primeira Conferência Nacional de Assistência Social (CNAS), com ampla participação da sociedade, e é regulamentado o Benefício de Prestação Continuada (BPC), além do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti).

Em 1998, é aprovada a primeira Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Construída coletivamente a partir de conferências regionais e nacionais, a PNAS institui um novo modelo de organização dos serviços socioassistenciais e de gestão da política de assistência social, unifica conceitos e procedimentos em todo o território nacional. Em 1999, é criado um Cadastro Único dos Programas Sociais (CadÚnico), um instrumento fundamental de “identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda”.

Em 2004 é aprovada a nova Política Nacional da Assistência Social, que instituiu um novo modelo de organização dos serviços socioassistenciais e de gestão da política de assistência social, unificando conceitos e procedimentos em todo o território nacional e definindo o Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

O processo de mudanças avança em 2005, com a aprovação de nova Norma Operacional Básica, a chamada NOB-SUAS, que, acompanhando a PNAS, organiza a proteção social em níveis de complexidade: a proteção social básica, de caráter preventivo e especial de média e alta complexidade, de caráter compensatório. Além disso, reconhece três níveis de gestão para os municípios, cada um associado a um conjunto de responsabilidades e incentivos: inicial, básica e plena.

O SUAS trouxe importantes mudanças para a gestão: A descentralização político-administrativa para a Federação, Estados e Municípios, bem como o comando único das ações em cada esfera de governo. O balanço, nesses anos, aponta que é possível melhorar os indicadores sociais, incluir pessoas e famílias, desenvolver a educação e a cultura nas comunidades e reduzir a miséria, com eficiência, eficácia e probidade.

Em 2015, o Fundo Estadual de Assistência Social do Estado de São Paulo repassou R\$ 202.363.625,55 aos municípios paulistas. Em dez anos de SUAS, São Paulo conseguiu

implementar 1071 Centros de Referência e Assistência (CRAS) presentes em 635 municípios, 256 Centros de Referência Especial (CREAS), e 49 Centros de Referência Especial para a População em Situação de Rua. Além disso, desenvolvemos o Programa Amigo do Idoso e investimos maciçamente em programas de segurança alimentar (Bom Prato e Viva Leite).

A descentralização, a municipalização, a autonomia dos serviços e a participação deliberativa da sociedade são consignas gestoras que, de maneira geral, foram consolidadas. No entanto, as novas realidades do século XXI pressionam para a introdução de arranjos de gestão mais complexos. Somos chamados a imprimir sistemas abertos de coordenação e conduzir ações articuladas em redes multidimensionais e intersetoriais com vistas a mobilizar vontade, induzir, pactuar e fazer acontecer processos, ações de maior densidade e maior impacto na vida do cidadão.

A condução das ações em rede agrega diversos serviços, projetos, sujeitos e organizações no âmbito do microterritório e processam uma ação pública sinérgica voltada à efetividade e à equidade social em seus resultados.

O MUNICÍPIO COMO O LUGAR DA POLÍTICA PÚBLICA

Vive-se, também no Brasil, um contexto complexo: o país apresenta indicadores econômicos que o situam entre as maiores economias do mundo e indicadores sociais que o enquadram no conjunto dos países mais pobres da Terra.

Privilegiado pelo cidadão comum como o lugar onde se nasce, vive e morre, o Município, local das relações afetivas, de realização da comunidade e da identidade, é central para o Programa Família Paulista. É no Município que se materializam a má distribuição de riquezas e o papel do Estado/Poder Público na articulação das políticas econômicas e sociais.

Lembramos que o Município, diante das demandas e das obrigações, impostas, inclusive, inclusive pela da Constituição de 1988, defronta-se com desafios que seus governos têm que enfrentar respondendo às necessidades dos cidadãos. A história demonstra que a mera quantificação do aumento da receita, trazida pela Constituição aos municípios, não dimensionou a suficiência desses recursos em relação ao cumprimento dos encargos.

O governo municipal não pode deixar de reconhecer a sociedade como um novo ator social regulador nos processos econômicos tanto quanto nos processos políticos. O processo de redemocratização, que tem as eleições diretas de 1982 como um marco, conduziu a mudanças significativas, exigindo a descentralização e a municipalização como alternativas para a consistência e a competência – eficácia técnica e equidade social – no atendimento das demandas.

Dessa forma, não é apenas sob o aspecto do novo ordenamento jurídico, traduzido pela Constituição de 1988, que estabeleceu caminhos para o processo de descentralização do Município, definindo-o como uma esfera autônoma da Federação, que se podemos avaliar a importância da esfera municipal de governo no atendimento das demandas da população. Exercer o autogoverno, a autoadministração, a auto legislação e a auto-organização, ou seja, ser um ente autônomo, exige, enfim, uma “nova” atuação dos governos municipais.

Como pensar a relação do Município com o enfrentamento à extrema pobreza? Como munir os gestores de ferramentas para que eles sejam os articuladores de mudança junto à população?

Desenvolver o município é gerenciar os problemas fazendo frente à complexidade e à incerteza, é melhorar a qualidade dos serviços aos cidadãos e procurar o desenvolvimento humano ao mesmo tempo em que o econômico. O papel do município não é “realizar” o

desenvolvimento. Ele é um articulador que reconhece a existência de uma sociedade interessada na melhoria da qualidade de vida.

Atuar dessa forma e, simultaneamente, contribuir para a melhoria dos mecanismos democráticos, harmonizando o que é feito com uma maior transparência, mais a participação da sociedade civil, significa “construir” um conjunto de ações distintas daquele praticado em outros setores, que também estão enfrentando as atuais condições da economia.

Buscamos, com o Família Paulista, compreender o que é e como pode ocorrer a intervenção do Município numa área tão ligada a variáveis macroeconômicas, influenciando de forma significativa em ações aparentemente fora do alcance dos governos locais.

Para isso, a metodologia do Programa tem como referência o abandono de uma cultura administrativa baseada no poder autoritário e centralizado e da função pública “desprofissionalizada”.

Evidentemente, não propomos, aqui, seguir “cegamente” “fórmulas” da empresa privada, uma vez que os objetivos e, sobretudo, a missão da administração municipal são diferentes, mas colaboramos para que os municípios possam absorver métodos e técnicas de gestão que melhorem o desempenho para atender às novas exigências, inclusive utilizando tecnologia de informação e comunicação.

UM MODELO DE GESTÃO INTEGRADA

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), existem no Estado de São Paulo 365 mil famílias em situação de extrema pobreza, ou seja, vivendo com renda familiar mensal de até R\$ 77,00 per capita. Apesar do considerável declínio verificado nos últimos 15 anos (uma queda de 60%), houve um aumento nos anos recentes no número de famílias extremamente pobres no Estado São Paulo e no País. A superação dessa questão demanda ações que vão além da transferência de renda, que sejam capazes de entender a pobreza em suas diversas dimensões, com foco na mobilidade social dessas famílias, garantindo maior efetividade e sustentabilidade às políticas públicas.

O primeiro entendimento é que a pobreza é um fenômeno multidimensional, que transcende a ausência de renda e se manifesta em um conjunto de privações bens, serviços e oportunidades. Seu enfrentamento é, portanto, missão de todas as esferas de governo e carece de intervenções simultâneas e integradas, sobretudo no campo da assistência social, habitação, educação, trabalho e renda.

Nesse sentido, o Programa envolve a necessidade de reconhecimento e análise de problemas complexos, da emergência de novos direitos e demandas, da constituição de arranjos intersetoriais e grupos de trabalhos matriciais, além de propor a construção uma agenda transversal e compartilhada entre diversos atores. Isso demanda agilidade, inovação e flexibilidade características incompatíveis com as disfunções burocráticas refletidas em geral na extrema impessoalidade e no apego excessivo às normas presentes e impactantes de forma negativa na ação organizacional, talvez a principal razão para existência das fragmentações das políticas públicas.

Apesar desse desafio, entre outros, uma alternativa fundamental, e viável, é a integração das políticas que melhoram as condições de vida do cidadão, articulando saberes e ações de cada política para enfrentar os problemas complexos ligados à execução de intervenções para o enfrentamento à extrema pobreza.

A implementação dessa proposta não é trivial, mas, consideradas as mudanças que vem ocorrendo, incluindo, no Brasil, as transformações constitucionais e da sociedade, não se pode desprezar que os impactos nos processos de gestão pública exigem novas estratégias.

Se para o setor privado, as inovações no gerenciamento estão vinculadas ao aumento de lucros e melhoria dos empreendimentos, para a Administração pública buscar formas de gerenciamento mais efetivas é fundamental porque, no exercício de suas competências, pratica-se ações para promover o desenvolvimento sustentável e assegurar qualidade de vida a todos os cidadãos, atendendo aos interesses coletivos. As demandas são cada vez mais complexas e são necessárias novas soluções para problemas permanentes.

O Família Paulista concretiza ações intersetoriais evidenciando uma nova forma de atuação do Estado, além de superar a atuação individual e desarticulada de cada órgão e esfera governamental. Basicamente, tomamos como referência as estratégias que visam à superação da fragmentação entre as políticas e partem do reconhecimento e análise da multiplicidade das dimensões que caracterizam os problemas e da teia de causas e consequências em que se inserem.

Ao inovar na formulação, implementação e monitoramento da política pública, o Programa Família Paulista atende também outro aspecto contemporâneo: a necessidade de integrar à agenda, como um consenso entre o governo e outros setores sociais, a construção de novos espaços de interação, uma nova relação entre os governos e a sociedade. Agrega-se a isso a preocupação com a constituição de recursos e estruturas capazes de responderem aos desafios operacionais básicos tendo o capital humano como agregador às ações a serem desenvolvidas.

A metodologia prevê dois ciclos de trabalho que acontecem simultaneamente: o Ciclo de Trabalho com o Município e o Ciclo de Trabalho com as Famílias, com o objetivo de garantir a gestão e a articulação municipal e, também, a participação das famílias e dos territórios envolvidos no Programa.

A priorização do foco de atenção das ações está na família, conhecendo suas demandas reais e criando uma rede de serviços voltados para o atendimento a seus diferentes membros, visando melhorar a qualidade de vida dessa população.

É ponto nevrálgico do Programa, portanto, articular a rede de serviços de assistência social, trabalho, educação, saúde, esportes, lazer e recreação, habitação, justiça e cultura, acesso e acessibilidade à informação e à comunicação como condição básica para promover a melhoria das condições de vida de famílias que vivem em extrema pobreza.

POR UM NOVO PARADIGMA: A NOVA GOVERNANÇA

De acordo com a definição apresentada, em 2009, pelo Ministério do Planejamento no Guia Referencial para medição de desempenho e manual para construção de indicadores, a Governança pública baseia-se em múltiplos arranjos com a participação de diversos atores (estado, terceiro setor, mercado etc.) no desenvolvimento, na gestão de políticas públicas e no provimento de serviços. Trata-se de um modelo que não diminui a importância do Estado, mas qualifica-o com o papel de indutor para a ativação e orientação das capacidades dos demais atores. Promove, portanto, a adoção de modelos de gestão como redes e outros modelos não burocráticos. (BRASIL, 2009).

Nessa perspectiva e em consonância com as discussões acerca da nova Governança, abordamos, no Família Paulista, um estado mais permeável a novas formas de participação dos cidadãos. Enquanto tradicionalmente as políticas públicas tem seu ciclo- formulação, planejamento, implementação, monitoramento, avaliação- constituído de forma linear e dirigido a um público, o Programa tem sua construção baseada na relação dialógica e colaborativa entre poder público estatal e sociedade, governos estadual e municipal, e entre as várias áreas/ dos dois níveis de governo.

Para a efetividade da proposta são consideradas ações como:

- Empreendimento para a interface entre a Secretaria Estadual da Assistência Social e as demais Secretarias, sobretudo, a Educação, a Habitação e a Saúde.
- Encontros com os Municípios para a apresentação da proposta e, principalmente, como um espaço para metodologia diferenciada com “lugares” de troca de experiência e diálogo, que consideram o saber e a experiência dos atores envolvidos.
- Iniciativas para o fortalecimento institucional da gestão municipal e do seu papel como interlocutora, junto ao Governo estadual, à população e aos demais atores, na implementação do Programa.
- Previsão de instâncias participativas no âmbito municipal como o Comitê Local³, por exemplo, que deve atuar diretamente nos territórios de concentração de famílias atendidas pelo Programa.
- Estabelecimento de um novo padrão para a implementação da política pública de modo a envolver, os vários atores em decisões estratégicas, incluindo os processos de produção e distribuição das informações nas várias etapas e ações.
- Processo contínuo de capacitação para o desenvolvimento de competências gerando conhecimento, fortalecendo habilidades e promovendo atitudes para uma atuação integrada e de práticas de rede para os diversos atores envolvidos.
- Desenvolvimento de estratégias para que os cidadãos sejam fontes e usuários da informação e para que os mesmos conheçam o modo de funcionamento do Programa e suas ações para a participação na discussão/debate dos assuntos de interesse e decisão.

Por mais que ainda haja desconfiança sobre as possibilidades efetivas de participação, temos em conta esse contexto. Acreditamos que o enfrentamento à pobreza constitui um novo campo de atuação do Município e pode romper com posturas assistencialistas na perspectiva da extensão dos direitos de cidadania. Há também um potencial para uma atuação inovadora na medida que se trata de área de ação excluída da política local.

O fenômeno da pobreza se materializa com características próprias em cada uma de nossas cidades. É no território que esse fenômeno se manifesta e se reproduz. Assim, estamos convictos de que o fortalecimento dos municípios e das redes locais são fundamentais para a superação das vulnerabilidades sociais. É assim que o modelo centralizado de política pública dá lugar a um desenho em que uma multiplicidade de atores está envolvida e diversos mecanismos de articulação e integração estão previstos.

Sabemos que, muitas vezes, a participação ainda é inicialmente reivindicatória, mas, temos certeza que os espaços abertos proporcionam aprendizado para uma maior capacidade dos cidadãos e da administração na perspectiva do compartilhamento da gestão. O Programa prevê que o governo municipal atue de forma a possibilitar a inclusão de novos atores coletivos na negociação do que se entende por interesse público e na definição de políticas públicas que atendam também os “menos escutados”.

Essa multiplicidade de atores, de interesses e de demandas represadas, além da necessidade de “arranjo” do local pressiona para a interlocução, negociação, articulação consensual. Quando “novas” questões surgem do processo de transformação de

³Órgão de caráter participativo e consultivo, responsável por elaborar o Plano de Ação do Território, instrumento que sistematiza as prioridades, demandas e possíveis intervenções coletivas e territoriais que podem ser implementadas pelo Programa Família Paulista e/ou demais parceiros locais e municipais. Podem ser componentes: o Responsável pelo Programa no território, profissionais do CRAS, representantes dos equipamentos da Saúde e da Educação, Conselheiros Tutelares, membros das famílias

necessidades em demandas e são reconhecidas pela gestão local, diminui a dicotomia entre a administração e a sociedade. (SALGADO,2005)

O Família Paulista articula os diversos atores governamentais e não-governamentais e, na construção da participação, o surgimento de ações que caminham para a substituição dos beneficiários da política pelos sujeitos da política. Para o “Família Paulista”, a participação é concebida não apenas sob a forma instrumental, mas como constitutiva de práticas dialógicas voltadas para o entendimento intersubjetivo, ou seja, como um “novo” partilhar do processo de gestão das ações.

Esses espaços públicos retratam o processo de aprendizado de novas relações envolvendo a população e, sobretudo, os setores organizados e suas lideranças, as autoridades municipais, além dos gestores responsáveis pela programação e orientação às ações governamentais.

É, principalmente, no plano das relações e interesses sociais e na produção, reprodução e reapropriação de negociações dos sentidos da vida, que se considera a possibilidade da comunicação como elemento fundamental para a adesão e a participação de todos os atores no Programa. O reconhecimento de uma intersubjetividade na relação poder público-sociedade é resultado de uma premissa: o Programa Família Paulista não tem nenhum dos atores como alvo ou cliente.

Essa comunicação, ao interligar os atores públicos (estaduais e municipais) aos atores sociais, fortalece ações integradas. Além de facilitar para que o Programa seja implementado de forma cooperativa e dialógica, proporciona a identificação das demandas e a obtenção de retorno de informações e avaliação, corroborando para orientação de uma gestão mais eficiente.

Nesse momento de transição, os limites entre as distintas perspectivas – estruturas tradicionais de gestão e modelos emergentes - não são tão nítidas e não existe uma substituição total do governo tradicional para dar vazão a uma governança participativa e de proximidade. Essas perspectivas se sobrepõem na forma concreta dos governos atuarem, mas é importante aqui sinalizar uma tendência que enfatiza novas lógicas participativas, dinâmicas e modelos de gestão pautados pela integração (BRONZO, 2007).

Buscamos, enfim, novas lógicas participativas, dinâmicas e modelos de gestão que promovam integração. Posto que são esses os instrumentos, a metodologia para formular e implementar políticas públicas de enfrentamento da pobreza apoiadas numa abordagem multidimensional.

Sobre os Componentes de um Modelo de Gestão Integrada

Enquanto a concepção tradicional da pobreza, baseada na perspectiva monetária, passou a ser considerada insuficiente para a compreensão do problema, paulatinamente o consenso em torno do enfoque convencional da pobreza foi substituído por um entendimento que vai além do aspecto econômico e engloba toda a multiplicidade de dimensões, fatores e condições de privações que a caracteriza.

O conceito de pobreza multidimensional traz uma compreensão ampliada do fenômeno implicando em uma mudança de perspectiva, pois adota-se um olhar baseado na integralidade da pobreza em toda sua complexidade. O impacto dessa mudança de abordagem no campo das políticas públicas está diretamente relacionado à busca por soluções intersetoriais.

Além da intersetorialidade constituir o princípio norteador do modelo de gestão promovido pelo Programa, que credita no trabalho em rede, grande parte do sucesso de suas ações, o desenho operacional do programa busca ainda corroborar com o sistema descentralizado do pacto federativo, atribuindo ao Município maior liberdade de ação.

Dessa forma, desenvolve instrumentos e ferramentas de análise que possibilitam ao município formular e sistematizar seu plano de ação, em conformidade com a sua dinâmica e realidade. Rege o mesmo princípio no que tange a intersetorialidade no âmbito municipal, isto é, cabe ao município escolher a melhor forma de articular suas políticas para o atendimento do público definido, seja por meio da criação de comitês municipais, construção de rede ou pela concepção e pelos projetos articulados e integrados a outras iniciativas. (TOCK,2015)

AÇÕES ARTICULADAS EM REDES MULTIINSTITUCIONAIS E INTERSETORIAIS

As formas integrativas são o caminho para que possamos ampliar a capacidade estatal de alcançar resultados nas políticas públicas, ainda identificadas não só por baixa implementação como pela fragmentação.

Um primeiro aspecto a ser reconhecido para o encontro de respostas é compreender que transversalidade, intersetorialidade e matricialidade são os conceitos referenciais, sabendo-se que as fronteiras desses termos são bastante permeáveis, dada a dificuldade de precisá-los, pois muitas vezes as definições e/ou as formas de implementá-los mais se aproximam do que diferem entre si.

É preciso compreender também que a definição e o modo de aplicação desses conceitos são estabelecidos com respaldo técnico, mas, são, sobretudo, escolhas políticas que determinam os dirigentes quando almejam executar ações integrativas. Nossa atuação, à frente da SEDS, persegue princípios de gestão descentralizada, democrática, transparente e participativa para o desenvolvimento das ações, sempre com vistas a uma administração sensível às demandas locais e às deliberações dos órgãos de controle social vinculados.

Em outras palavras, a tomada de decisão pela escolha, compreensão e implementação desses componentes é considerado uma atuação estratégica. Para nós, cujo o objetivo maior é a integração das ações governamentais, tais conceitos, em última análise, discorrem sobre como produzir ações integrativas em um ambiente estruturalmente setorializado.

Nesse contexto, as abordagens multidimensionais de problemas sociais complexos e aspectos de uma visão mais integrada das demandas conduzem à concepção sobre a transversalidade, a intersetorialidade e a matricialidade como possibilidades para ofertar ações governamentais mais coordenadas para todas as fases do ciclo da política pública com atuação menos hierárquica, mais cooperativa e eficaz.

O desemprego, a pobreza, o isolamento dos idosos, a violência a crianças e jovens, a fome, são alguns dos problemas sociais complexos das sociedades contemporâneas que persistem perante uma evidente dificuldade das instituições públicas e privadas em encontrar uma resposta social adequada.

A questão da intersetorialidade se tornou recorrente no debate sobre a gestão de programas sociais. A lógica implícita é que sendo o problema multidimensional, a integração setorial pode prover sua abordagem. Dessa perspectiva, o conceito de intersetorialidade remete à integração de diversos setores, principalmente, embora não exclusivamente, governamentais com o objetivo de solucionar problemas sociais complexos.

Mas, não é apenas dessa perspectiva que se efetiva a intersetorialidade. Um pacote de serviços oferecidos ao cidadão, envolvendo atores de diferentes setores, constitui uma política social intersetorial com alto nível de integração? A resposta é não. Um dos principais desafios no desenvolvimento de ações intersetoriais passa pela dificuldade em construir uma linguagem comum, o entendimento de todos os envolvidos sobre o problema.

Para uma ação conjugada de diferentes setores da administração municipal e estadual, é fundamental que, além de articulação, o Programa reflita coordenação com as demais

políticas, reforçando-as e evitando conflitos e sobreposições. São necessários “protocolos de pactuação” e o estabelecimento de fluxos entre as áreas.

A metodologia propõe, então, que o desenho das ações seja baseado em um diagnóstico realizado com participação dos diferentes setores. Nesse retrato da realidade são consideradas as análises e acúmulos de saberes de cada área e a lógica de funcionamento do sistema em que se insere cada política. É assim que se pode construir, com os interlocutores da política social, uma linguagem comum e visão integrada do problema e demandas. É também necessário considerar as especificidades dos públicos.

A TRANSVERSALIDADE, COMO ACONTECE?

A implantação do Modelo de Gestão Integrada exige também a busca de transversalidade. O Programa “Família Paulista” propõe uma transversalização do tema “enfrentamento à extrema pobreza” nas áreas já existentes, isto é, permeando-as no decorrer das ações e do cotidiano das diferentes secretarias/setores e não a criação de uma nova área.

A coordenação dos processos de trabalho entre os setores tem que ter uma instância responsável que atue de forma horizontal, não hierárquica, não centralizada. Essa responsabilidade abarca, ainda, a coordenação dos trabalhos divididos setorialmente e articulação de atores das diferentes esferas de governo e da sociedade civil. São fundamentais a organização das agendas, o acompanhamento das tarefas e a elaboração de relatórios sobre o que está acontecendo.

São também condições para a transversalidade: definição de atribuições segundo expertise de cada gestor técnico e de responsabilidades, conforme competências de cada órgão público; a constituição de redes entre os gestores e órgãos públicos para criação de noção compartilhada de interdependência entre eles para o alcance do resultado dos trabalhos; a promoção da sensibilização e da compreensão sobre a extrema pobreza e da operacionalidade dessa abordagem nas atividades setoriais.

Além da consideração das diversas variáveis que conformam cada realidade social, uma visão integrada das demandas atenta-se para o modo como diferentes grupos reproduzem ou interpelam a desigualdade social e acessam direitos. Sob esta perspectiva, a complexidade das demandas sociais também está relacionada aos efeitos do que tem se nomeado de nova cidadania ou cidadania ampliada, a emergência de novos direitos.

A emergência de novas demandas sociais e sua introdução na agenda pública e governamental têm requisitado respostas especialmente complexas dos aparatos governamentais. Políticas públicas em diálogo com a nova cidadania ou cidadania ampliada não se limitam às provisões legais, ao acesso a direitos definidos previamente ou à efetiva implementação de direitos formais abstratos.

Nesse contexto, a própria determinação do significado de “direito” e a afirmação de algum valor ou ideal como um direito são objetos de disputa política. Parte desses novos direitos são direcionados a grupos específicos que reivindicam um enfoque interseccional admitindo a multiplicidade dos sistemas de opressão a que estão submetidos, conforme a interação das diferentes categorias a que pertencem, como gênero e etnia.

Dessa forma, são considerados estruturais e elementos chave no desenvolvimento de integração na gestão de políticas, desde a existência de uma liderança executiva que exerce seu papel de proponente de uma visão mobilizadora para atingir determinados resultados à uma estratégia governamental explícita e que convirja com os esforços empreendidos.

Outro fator são os ajustamentos mútuos propiciados por meio de incentivos à cooperação para o alcance dos resultados pactuados. A constituição de arranjos em rede

também é um aspecto fundamental, em que se desenvolve uma sobreposição integradora altamente orgânica e flexível. Dessa mesma forma, o alinhamento horizontal proporciona a definição de acordos operacionais, buscando integrar processos necessários à geração dos resultados pactuados.

Buscamos, assim, por um lado, atuar sobre a fragmentação e desarticulação das políticas e, por outro, ampliar a capacidade técnico operacional governamental, ao oferecer ações mais ágeis e flexíveis buscando eficácia, eficiência e efetividade ao ciclo das políticas públicas.

Em suma, a transversalidade coloca-se como uma estratégia governamental para atendimento de situações específicas que não teriam como ser apropriadas e encaminhadas de forma efetiva pelas estruturas verticais e compartimentalizadas dos órgãos públicos, dada a natureza multidimensional desses problemas, a qual exige atuação integrada para seu efetivo enfrentamento mediante articulação de um conjunto de ações intersetoriais.

Diante do exposto, a perspectiva transversal requer um desenho institucional que promova menos hierarquia e centralização, e mais cooperação para alcance de um objetivo comum. Com isso, cada gestor contribui de acordo com sua expertise e a responsabilização é definida segundo competências típicas de cada órgão (IPEA, 2009).

A INTERSETORIALIDADE

Existem diferentes tipos de colaboração entre os setores governamentais, que variam segundo os propósitos das políticas. Entretanto, toda vez que se pretende uma abordagem integral, a integração entre os setores, ou seja, a intersectorialidade propriamente, emerge como assunto a ser construído.

O conceito de intersectorialidade pode ser compreendido a partir de dois aspectos: enquanto eixo central das novas políticas sociais e como estratégia de gestão de enfrentamento integral dos problemas sociais, com vistas a alcançar objetivos de transformação social.

A reflexão sobre a intersectorialidade governamental tem se articulado com base em duas premissas fundamentais que advogam as vantagens práticas desse tipo de ação em relação às políticas setoriais:

- A integração entre os setores possibilita a busca de soluções integrais, desse modo, as políticas que buscam abordar integralmente um problema social devem ser planejadas e executadas intersectorialmente;
- A integração entre os setores permite que as diferenças entre eles possam ser usadas sinergicamente para resolver os problemas sociais. Ou seja, a intersectorialidade proporciona melhores soluções porque permite compartilhar os recursos (econômicos, saberes, experiências, meios de influência, etc.) próprios de cada setor.

Em síntese, a especificidade do conceito de intersectorialidade está em radicalizar a busca por uma abordagem integral do problema social que a ação pública quer enfrentar e em um grau de intensidade mais alto na relação entre os setores, em comparação com outras formas de ação conjunta.

Assim, podemos entender a integração ou gestão integrada como o resultado esperado de uma ação intersectorial, enquanto setores que trabalham juntos para resolver um problema que entendem e assumem como comum. Nesse sentido, há distintos níveis e graus de integração possíveis, a depender do que se quer integrar. O ponto análogo é a necessidade de se estabelecer arranjos comuns de governança, ou seja, espaços ou instâncias onde os setores envolvidos possam expressar seus interesses e tratar das diferenças e conflitos.

Uma vez que a articulação intersetorial de alta intensidade é aquela com o maior potencial de abordagem integral de um problema social, é possível admitir que esse seja o tipo mais adequado para políticas públicas que tenham como objeto problemas transversais, complexos e multifatoriais.

MATRICIALIDADE, O QUE É

A matricialidade apresenta-se como um desenho institucional atinente com a proposta da perspectiva transversal marcada pela articulação intersetorial para a consecução de um objetivo comum em torno de temas ou situações específicas (que encerram em si problemas complexos).

Digamos que ela é responsável por proporcionar maior agilidade aos processos de trabalho no atendimento dessas demandas, dada a sua flexibilidade de arranjo institucional entre os técnicos e gestores dos setoriais e, por permitir uma coordenação horizontal, menos hierárquica e mais colaborativa.

Desse modo, a forma matricial de organização instrumentaliza a intersetorialidade ao proporcionar a integração entre as políticas públicas visando assim, superar a fragmentação das mesmas as quais podem ser consideradas como reflexo da departamentalização das estruturas públicas.

PROGRAMA FAMÍLIA PAULISTA: UMA INICIATIVA E SUA HISTÓRIA

Os dados do Censo IBGE do ano de 2010 revelaram 16,27 milhões de pessoas abaixo da linha de pobreza extrema: 1.084.428 no estado de São Paulo, (aproximadamente 300 mil famílias). O cenário evidenciou a responsabilidade do governo de localizar essas famílias e incluí-las nas políticas públicas. A partir da definição de estratégias para superação da pobreza multidimensional, houve a conclusão que somente a transferência de renda não modificaria as condições de vida dessa população.

O Programa Família Paulista, em sua etapa anterior denominado São Paulo Solidário, iniciou-se com o Projeto Bandeirantes, em 2011. A estratégia da implementação foi dividida em três etapas, segundo o grupo de municípios a serem sucessivamente envolvidos: etapa 1: os 100 municípios do Estado com menores IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) iniciada em 2012 em 97 municípios; etapa 2: os 483 municípios restantes do Interior, iniciada em 2013; e a etapa 3: os 65 municípios das Regiões Metropolitanas de São Paulo, Campinas e Baixada Santista, etapa prevista para 2014.

Logo utilizamos o Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), desenvolvido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)⁴, metodologia que permite medir e diagnosticar os problemas enfrentados pelas famílias a partir de três dimensões: saúde, educação e padrão de vida.

Inicialmente, em coerência com essa concepção, o Programa foi desenhado de modo a proporcionar às famílias extremamente pobres um conjunto de transferências monetárias e ações sociais articuladas e complementares nos campos da educação, saúde, capacitação para o trabalho, melhoria das condições de moradia e outras.

Coube à Secretaria de Desenvolvimento Social (SEDS), a coordenação das ações e sua operacionalização em parceria com os municípios e a cooperação de outras Secretarias

⁴ Essas dimensões, por sua vez, se subdividem em dez indicadores: anos de escolaridade e crianças matriculadas (educação); nutrição e mortalidade infantil (saúde); disponibilidade de gás de cozinha, sanitários água, eletricidade, pavimento e bens domésticos (padrão de vida).

de Estado: Educação; Saúde; Emprego e Relações do Trabalho; Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia; Habitação; Gestão Pública; e Saneamento e Recursos Hídricos. Foram realizadas, também, parcerias com instituições públicas e privadas.

Tivemos um diferencial desde o início. Apoiados na definição multidimensional da pobreza, além da transferência monetária, realizamos ações destinadas a enfrentar as mais básicas e prioritárias privações das famílias nas áreas de educação, saúde, habitação, capacitação para o trabalho, etc.

As famílias beneficiadas (cerca de 11 mil) são gradativamente incorporadas ao Cadastro Único e ao Programa Federal Bolsa Família⁵. Assim o Programa suspende, em janeiro de 2013, as transferências, concentrando-se nas outras ações previstas.

A mudança altera radicalmente natureza da iniciativa, que deixa de ser um programa de transferências monetárias para ser um programa de acesso prioritário a serviços sociais.

Como encontrar e trabalhar com as famílias, é a primeira questão posta ao desenho do Programa. Um passo importante foi dado com um dos três eixos principais: a identificação das famílias em situação de extrema pobreza e o diagnóstico social territorial das privações (a Busca Ativa e o Retrato Social).

A Agenda da Família compôs um segundo eixo envolvendo o compromisso das famílias com o governo do Estado e o município, afirmando a vontade das primeiras em participar ativamente da superação de suas principais privações sociais⁶. Em parceria com o Governo Federal, o eixo Transferência de Renda propicia uma complementação da renda *per capita* mensal em até R\$ 70,00 para as famílias cuja renda se situa em patamar inferior a esta linha de pobreza⁷.

Com a criação do programa federal Brasil Sem Miséria, de mesmo escopo, as famílias cadastradas no Família Paulista são por ele absorvidas, desvinculando-se, portando, do programa paulista. O Programa deixa de ser uma iniciativa de transferência de renda, passando a concentrar suas ações no “além da renda”, ou seja, na identificação das necessidades das famílias e na busca de mecanismos para enfrentá-las.

Emblemático do espírito do Programa, o “O Compromisso Paulista” é a articulação e o compromisso dos vários órgãos estatais e cada município para a consecução das ações previstas nas Agendas das Famílias. “Além da Renda” constituiu-se em um conjunto de ações que oferece, de maneira organizada e articulada, projetos nas áreas de educação, formação, qualificação e ativos sociais nas áreas de habitação e saneamento para as famílias em situação de pobreza multidimensional nas primeiras cidades atendidas.

A Resolução SEDS-7, de 8 de maio de 2013, e a Norma Operacional Básica para o Programa Família Paulista, ali constante, definem as novas disposições orientadoras. Entre elas, estão a suspensão do repasse monetário às famílias e a exigência que os municípios elaborem seus planos de trabalho, examinados e corrigidos e aprovados até meados de maio de 2014, quando começam as liberações de recursos para os mesmos

⁵ Tal objetivo consta do Pacto pelo Fim da Miséria na Região Sudeste do Brasil e do termo de cooperação do cartão único. A parceria foi sacramentada em 18 de agosto de 2011, no Palácio dos Bandeirantes, pela presidenta Dilma Rousseff e pelo governador Geraldo Alckmin.

⁶ Juntamente com o visitador social, a família aponta até quatro privações/necessidades que considera mais graves. A prefeitura, em parceria com o governo do Estado, se compromete a buscar alternativas para essas famílias, promovendo acesso a serviços públicos e articulando programas das esferas federal, estadual e municipal; e a família se compromete a fazer sua parte no esforço para superar tais privações. As famílias são acompanhadas por um período de até três anos pelos Cras municipais. A assinatura da Agenda da Família é pré-requisito para receber a transferência de renda.

⁷ Cabe à SEDS realizar a complementação de renda, transferindo os recursos à Caixa Econômica Federal, que os repassa aos beneficiados por meio do cartão que unifica os benefícios do Bolsa Família e do Programa.

APRENDENDO A ENFRENTAR A POBREZA: UMA NOVA ETAPA

O Programa Família Paulista, denominado inicialmente Projeto São Paulo Solidário, nasceu, portanto, em 2011 a partir do Projeto Bandeirantes, instituído no Pacto Sudeste Brasil sem Miséria e no Termo de Cooperação, firmado entre o Governo do Estado de São Paulo e o Governo Federal.

Na primeira fase, a SEDS coordenou o Programa, e, em articulação também com o Governo Federal, atuava complementando os beneficiários do Programa Bolsa Família, com o objetivo de superar a extrema pobreza no Estado de São Paulo e promover a mobilidade social de forma sustentável.

A implantação se deu inicialmente em 97 municípios com menor índice de desenvolvimento humano (IDH-M), propondo atender famílias extremamente pobres. Com o rompimento do pacto entre os governos federal e estadual, em 2012, o eixo de transferência de renda foi suprimido, pois o governo federal resolveu atuar complementado a renda às famílias, para que estas alcançassem minimamente a “per capita” de R\$ 70,00 (setenta reais).

Em abril de 2013, o Governador decretou a alteração da denominação do Projeto Bandeirantes para Projeto São Paulo Solidário e definiu outras providências. Dentro do novo escopo, nos meses de dezembro de 2011 e janeiro de 2012, foi realizado o Busca Ativa em 97 municípios dos 100 selecionados inicialmente (três municípios não aderiram). Em 2013 foi realizada Busca Ativa em mais 441 municípios do Interior (42 municípios não aderiram).

Nas duas fases executadas, em 2012 e 2013, foram visitados quase 1 milhão de domicílios, destes mais de 250 mil apresentaram algum nível de privação, segundo IPM e 12.397 mil famílias foram consideradas multidimensionalmente pobres (renda per capita até R\$ 77,00 e/ou IPM acima de 0,33%).

O Retrato Social desses municípios destacou três indicadores de privações: anos de estudo, sanitário inadequado e acesso à água potável. A partir disso, foram construídas 8.191 Agendas da Família.

Os resultados da nova proposta apontaram que os municípios elaboraram planos que avançaram em relação às práticas usuais. No entanto, em alguns municípios, as questões políticas influenciaram nas decisões dos gestores municipais e as DRADS não conseguiram atuar para modificar o panorama existente.

Outro ponto crítico que pudemos identificar se refere à ausência de monitoramento e diretrizes mais claras quanto ao uso dos recursos, facilitando a existência de algumas intervenções pouco efetivas, conforme a lógica da sustentabilidade das políticas públicas.

O processo de Busca Ativa nos 538 municípios participantes das primeiras e segundas fases, propiciou o encontro de cerca de 8 mil famílias invisíveis, isto é, famílias extremamente pobres que até então não gozavam de cidadania civil e tampouco se beneficiavam de programas sociais para a pobreza. Identificá-las, cadastrá-las, atendê-las por um certo tempo e encaminhá-las ao Bolsa Família foi um mérito da Busca Ativa.

Os municípios aproveitaram o recurso repassado para utilização em melhorias de espaços públicos e habitacionais. Apesar dessas ações propiciarem melhoria da qualidade de vida para algumas famílias, não concorreram para a autonomia das mesmas. Também não houve acompanhamento e continuidade na lógica da intersectorialidade. Dos planos de trabalhos entregues 70% dos municípios planejaram intervenções com foco em melhorias e construção habitacionais, e 30% em cursos de capacitação.

Dos 97 municípios, 47 finalizaram as ações do plano de trabalho, correspondendo a 48% da proposta inicial. Dos 50 municípios que não concluíram os seus planos de trabalhos, 21 finalizaram em dezembro/2015 e 29 concluem suas ações em junho/2016.

Identificados os problemas, na busca de um aprimoramento metodológico em relação às fases implementadas, foram realizados estudos, incluindo “Análise do processo de implementação do programa São Paulo Solidário”. (SEADE,2014).

Diante desse quadro, assumimos o desafio de aprender com a experiência e propor outros caminhos. Inicialmente, a própria equipe técnica da Secretaria trabalhou na elaboração da proposta, aproveitando a experiência com o São Paulo Solidário e também “olhando” para o premiado programa “Ação Família – viver em comunidade” que atendeu integral e transversalmente 60.000 famílias de alta vulnerabilidade social na capital paulista, que tivemos a oportunidade de coordenar.

Em junho de 2015, é acordado um plano de trabalho entre a Secretaria de Desenvolvimento Social (SEDS) e a Secretaria de Planejamento e Gestão (SPG) para um redesenho do Programa. Tendo em vista a criticidade do processo de redesenho, a equipe SPG propôs a realização de uma análise do programa São Paulo Solidário baseada na metodologia do modelo lógico. Esta atividade foi realizada de forma colaborativa pela realização de oficinas com a participação de toda a equipe técnica envolvida na elaboração do novo desenho do programa.

A metodologia utilizada como referência principal foi o modelo lógico desenvolvido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, que combina elementos de diversas outras metodologias, como o Marco Lógico, o Planejamento Estratégico Situacional (PES), de Carlos Matus e a proposta de Modelo Lógico da Kellogg Foundation.

A equipe do Programa construiu, então, o desenho lógico e pensou de modo integrado os seus componentes (problema, objetivos, ações e produtos), visando uma gestão por resultados. Dessa forma, a eleição do Modelo Lógico Ipea como metodologia de referência pautou-se mais pela simplicidade do método e pelo seu caráter de ferramenta de avaliação ex-ante de programas

PROGRAMA FAMÍLIA PAULISTA, IMPLEMENTANDO O MODELO DE GESTÃO INTEGRADA

“Enfrentar as múltiplas privações das famílias em situação de extrema pobreza”, objetivo do Programa, se expande mais rapidamente quando o espaço da política pública é ocupado por todos os seus atores de seus diferentes lugares de pertencimento. É em função dessa ampliação de cenário que a metodologia preconiza, conjuntamente com a gestão integrada, a importância estratégica do enfrentamento da pobreza com foco a família e no território.

Outra lição aprendida é que, no âmbito local, se expressam as desigualdades sociais, mas também se encontram as potencialidades para o enfrentamento delas. Voltar-se para o território significa o reconhecimento pelo Programa Família Paulista da potencialidade desse modo de atuação. Quanto maior o potencial de desenvolvimento das redes de proteção territorial, maiores as possibilidades de melhorar a vida das famílias. Além disso, atuar em territórios com equipamentos públicos ligados propicia uma operacionalização mais eficiente do Programa e o atendimento dos eixos norteadores: Habitação, Educação, Saúde e Trabalho e Renda.

São diretrizes atuais do Programa Família Paulista: trabalhar a questão da pobreza como fenômeno multidimensional e complexo que transcende a ausência de renda e se manifesta em um conjunto de privações de bens, serviços e oportunidades; fomentar modelos de gestão colaborativos, dialógicos, sistêmicos e integrados; potencializar áreas, ações e programas de forma intersetorial; atuar de forma compartilhada com os Municípios; promover

a participação cidadã, considerando o protagonismo das famílias como agentes de transformação; institucionalizar o Programa por meio de sistematização das práticas desenvolvidas e da difusão da metodologia.

Considerada as múltiplas privações das famílias, o objetivo geral do Programa é enfrentar a extrema pobreza implementando ações para o desenvolvimento social, promovendo a articulação das Secretarias estaduais para uma compreensão e abordagem multidimensional da extrema pobreza; o desenvolvimento do plano de capacitação e definição de metodologias voltadas ao fortalecimento das capacidades dos responsáveis pela execução do Programa no Município; a instrumentalização das DRADS na gestão do Programa, para o acompanhamento e gestão dos fluxos e processos propostos; a proposição de estratégias intersecretoriais que considerem as necessidades particulares de cada território.

O acesso a indicadores para tomada de decisões qualificada é também fundamental para a consolidação da proposta de gestão do Programa. A definição dos municípios participantes do Programa, por exemplo, tem como base dois índices: o Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS) e o Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS), ambos elaborados pela Fundação SEADE (Sistema Estadual de Análise de Dados).

O IPRS constitui um instrumento para melhorar a qualidade de vida do povo paulista, na medida em que busca facilitar uma identificação mais ágil das necessárias políticas públicas a serem implementadas nos municípios paulistas. Esse índice divide os municípios em cinco grupos cruzando o nível de riqueza de cada município com os indicadores sociais: grupo 1 (nível de riqueza alto - indicadores sociais bons); grupo 2 (nível de riqueza alto - indicadores sociais ruins); grupo 3 (nível de riqueza baixo - indicadores sociais bons); grupo 4 (nível de riqueza baixo - indicadores sociais razoáveis); grupo 5 (nível de riqueza baixo - indicadores sociais ruins).

Foram selecionados para o Programa os municípios dos grupos 2, 4 e 5, exceto os com porte de MetrÓpole. Para a seleção dos municípios do interior do Estado é utilizado como critério adicional o Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS), elaborado pela Fundação SEADE. O IPVS é uma tipologia que classifica os municípios do Estado de São Paulo em grupos de vulnerabilidade social a partir de uma combinação entre as dimensões demográfica e socioeconômica.

Considerando um conjunto de variáveis, esse indicador permite identificar os fatores específicos que produzem a deterioração das condições de vida numa comunidade, auxiliando na definição de prioridades para o atendimento da população mais vulnerável. Fornece a localização das áreas que abrigam os segmentos populacionais mais vulneráveis dentro de cada município. É um indicador estimado para micro áreas (setores censitários), que permite desvendar a desigualdade intramunicipal existente em regiões urbanas e rurais, para todos os municípios do Estado. O IPVS divide os municípios em sete grupos: grupo 1: baixíssima vulnerabilidade; grupo 2: vulnerabilidade muito baixa; grupo 3: vulnerabilidade baixa; grupo 4: vulnerabilidade média (urbana); grupo 5: vulnerabilidade alta (famílias jovens em setores urbanos); grupo 6: vulnerabilidade muito alta (famílias jovens em aglomerados subnormais); grupo 7: vulnerabilidade alta (famílias idosas, adultas e jovens em setores rurais)

São prioritários os municípios que possuem maior porcentagem da população em vulnerabilidade alta ou muito alta – ou seja, são os municípios que compõem os grupos 5, 6 e 7 do IPVS. O cruzamento entre os dois índices permite ter a prioridade de implementação.

Na primeira fase do programa, as metas de atendimento dos municípios participantes foram estabelecidas com base no número de famílias em extrema pobreza (renda familiar de até R\$ 77,00 per capita) no CadÚnico. Assim municípios de porte pequeno I e pequeno II atendem 75% das famílias em extrema pobreza; municípios de porte médio, 50%; e municípios

de porte grande, 25%. Os municípios, segundo porte, são os seguintes: pequeno porte I – até 20.000 hab.; pequeno porte II – até de 20.001 a 50.000 hab.; médio porte – de 50.001 a 100.000 hab.; grande porte – de 100.001 a 900.000 hab.; metrópole – mais de 900.000 hab.

A atual fase, que trabalha com 28 municípios da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), envolve os que se encontram nos Grupos 2, 4 ou 5 do IPRS (exceto os com porte Metrópole). Essa região foi escolhida devido ao fato de seus municípios concentrarem 57% da população de extrema pobreza do Estado. Entre 2015 e 2017, queremos atender 50 mil famílias. Os municípios participantes estruturaram seus planos de ação de forma intersetorial, definiram os territórios a serem beneficiados e estabeleceram suas metas de atendimento para realização do trabalho com as famílias.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Além de garantir a alocação de recursos na execução de ações, buscamos um robusto sistema de monitoramento e avaliação⁸ responsável por acompanhar o desempenho da SEDS ao longo do Programa. Esse sistema não só garante que os resultados sejam atingidos como permite a potencialização dos efeitos desejados e a minimização dos riscos e efeitos não previstos, na medida em que comporta a correção de eventuais falhas no meio do percurso. A base de indicadores tem como proposta conhecer e avaliar como se expressa a pobreza multidimensional na realidade paulista; identificar possíveis transformações com a realização do Programa; e mensurar os benefícios diretos dos produtos e ações do Programa.

Para isso são utilizados: os Indicadores de Pobreza Multidimensional Paulista (IPM Paulista) que medem o grau de eficácia do Programa, um índice composto pelas múltiplas causalidades da pobreza e de sua reprodução(tipo, quantidade e relevância de privações das famílias atendidas, nas dimensões de Educação, Habitação, Trabalho e Renda e Redes: Vínculos Sociais e de Proteção Social) ; os Indicadores de produtos e ou resultados e ações do programa, que medem os benefícios efetivos alcançados pelos efeitos dos produtos entregues e ações previstas realizadas ao longo do período de 24 meses; e os Marcadores de Processo para identificação e comunicação online do cumprimento dos compromissos decisórios, operacionais e financeiros pelas instâncias do governo estadual e prefeituras municipais, no decorrer do ciclo do projeto.

Finalmente, cumpre dizer que a discussão referente à gestão integrada, participativa, e voltada para o protagonismo das famílias, é uma constante na implementação do Programa Família Paulista.

O objetivo é o aprimoramento do modelo de gestão integrada para atender a meta de 200 mil famílias paulistas até 2019, sempre considerando avanços nos mecanismos existentes de gestão, monitoramento e avaliação, ou seja, na própria gestão do Programa.

Com o Programa Família Paulista apresentamos, portanto, uma proposta para enfrentar alguns dos principais desafios da gestão de políticas sociais, ou seja, fazer frente a problemas complexos e multidimensionais superando modelos resultantes da existência de ações, lógicas e instituições setoriais e fragmentadas. Envolver diferentes níveis de governo, secretarias estaduais, instâncias municipais, territórios, as famílias, a sociedade, enfim, significa

⁸ Nessa perspectiva, o Consórcio formado pelas empresas Plan e NT Consult foi contratado pela SEDS, e pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento-PNUD, para desenvolver o Projeto Avaliação e Aprimoramento da Política Social no Estado de São Paulo.

concentrar em problemas e não em setores, procedimento pouco prático para a atuação pública.

Os problemas extrapolam e atravessam setores e são eles que estão na realidade social. Além da consideração das diversas variáveis que conformam cada realidade social, o Família Paulista busca também uma visão integrada das demandas atentando para o modo como diferentes grupos reproduzem ou interpelam a desigualdade social e acessam direitos, incluindo a emergência de novas questões sociais e sua introdução na agenda pública.

BIBLIOGRAFIA

- BRASIL, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Avanços e desafios da transversalidade nas políticas públicas federais voltadas para minorias. Brasil em desenvolvimento – Estado, Planejamento e Políticas Públicas. Vol. 3. 2009. Brasília.
- BRASIL, Ministério do Planejamento. Guia Referencial para medição de desempenho e manual para construção de indicadores. Brasília, dezembro de 2009.
- BRASIL, Presidência da República. Lei Orgânica da Assistência Social, Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, publicada no DOU de 8 de dezembro de 1993.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil.
- BRASIL. Estatuto da Criança e do Adolescente. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.
- BRONZO, Carla. Intersetorialidade como princípio e prática nas políticas públicas: reflexões a partir do tema do enfrentamento da pobreza. XX Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública. Caracas, 2007.
- CALMON, Paulo; COSTA, Arthur Trindade Maranhão. Redes e governança das políticas públicas. Revista de Pesquisa em Políticas Públicas. Brasília/DF. Edição nº 01.págs.1-28 – 2013.
- CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, resolução nº 130, de 15 de julho de 2005.
- CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. Política Nacional de Assistência Social – PNAS. Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004, e publicada no Diário Oficial da União – DOU do dia 28 de outubro de 2004.
- CUNILL-GRAU. La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales. Un acercamiento analítico-conceptual. Gestión y Política Pública, vol. XXIII, nº 1, 1º semestre de 2014.
- DAGNINO, Evelina. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- DIÁRIO OFICIAL - Norma Operacional Básica para o Projeto São Paulo Solidário. Resolução SEDS-7 - Nº 86 – DOE de 09/05/13 – Seção 1 – p.11.
- MARQUES, Rui et al. Portugal 2020: como fazer funcionar a governação integrada? Instituto Pe. Antônio Vieira, 2013. Disponível em <http://www.forumgovernacaointegrada.pt/>.
- MARTINS, Humberto Falcão. Uma Teoria da Fragmentação de políticas públicas: desenvolvimento e aplicação na análise de três casos de políticas de gestão pública. Tese apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas para a obtenção do grau de doutor em administração. Rio de Janeiro, dezembro de 2003.
- PESARO, Floriano. O futuro do presente: por uma São Paulo mais humana e participativa. São Paulo, Editora genta, 2008.
- SALGADO, Silvia Regina Costa da. Administração municipal: a comunicação e a informação pública inovando a gestão das políticas sociais. São Paulo, 2005. Tese (Doutorado) – Escola de Comunicações e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Economia e Planejamento. Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE). Avaliações de Impacto de Programas Públicos no Estado de São Paulo Avaliação dos processos de implementação dos programas São Paulo Solidário e Vivaleite Programa São Paulo Solidário, realizado pelo SEADE, Sistema Estadual de Análise de Dados, dezembro, 2014.

SÃO PAULO. (Estado). Secretaria de Desenvolvimento Social. Relatório de Gestão 2015. São Paulo, Imprensa Oficial do Estado, /2016/.

SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL DO ESTADO DE SÃO PAULO. Produto 08: Relatório de avaliação e de capacitação da equipe da SEDS e dos representantes dos municípios do Estado - 04 de abril de 2016.

TOCK, Fabiana. A pobreza como fenômeno multidimensional: uma análise das abordagens de enfrentamento da pobreza dos estados de São Paulo e Minas Gerais. São Paulo, FESPSP, 2015 61p. (Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Pós-graduação em Gestão Pública da Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo FESPSP)

RESENHA BIOGRÁFICA

Antonio Floriano Pereira Pesaro exerce atualmente o cargo de Secretário Estadual de Desenvolvimento Social do Estado de São Paulo. É um político brasileiro, tendo ocupado anteriormente os cargos de Secretário de Desenvolvimento Social e Vereador por duas legislaturas pelo Município de São Paulo, Secretário Adjunto da Casa Civil do Governo e Deputado Federal pelo Estado de São Paulo. Pesaro é sociólogo formado pela USP, fez especialização em Processo Legislativo e Relações Executivo/Legislativo na Universidade de Brasília (UNB), tem extensão na Escola de Governo de São Paulo, Pós-graduado em Economia pela FIA/USP e Graduado pela Universidade de Harvard, Massachusetts (EUA) - Executive Leadership Program in Early Childhood Development.

RESUMO

Reflete-se sobre opção técnica, e escolha política, da Secretaria de Desenvolvimento Social do Estado de São Paulo para a implementação de políticas públicas de enfrentamento da pobreza apoiadas numa abordagem multidimensional, reputando que a concepção tradicional da pobreza baseada na perspectiva monetária, seja insuficiente para a compreensão do problema, que envolve também as dimensões políticas, sociais e culturais.

Contemporaneamente a emergência do paradigma de gestão integrada ocorre num contexto em que o Estado se vê pautado por dois fatores condicionantes: a fragmentação na administração pública, definido como a falta de coerência, consistência e coordenação na formulação e implementação das políticas, e o aprofundamento dos problemas sociais e o surgimento de novas demandas por cidadania. Apresenta-se a gestão integrada, expressa por conceitos como intersectorialidade, transversalidade, matricialidade e governança pública, como possibilidade para o enfrentamento de alguns dos principais desafios da gestão de políticas sociais, ou seja, fazer frente a problemas complexos e multidimensionais superando modelos resultantes da existência de ações, lógicas e instituições setoriais e fragmentadas.

Reconhecendo os avanços do Brasil no combate à pobreza e à desigualdade, sobretudo pela transformação da Assistência Social, apresenta-se o Programa Família Paulista como um passo à frente, entre outros fatores, por constituir uma referência de visão inovadora de articulação e integração de políticas sociais no território e na família, conhecendo suas demandas, criando uma rede de serviços e inserindo-a como eixo de solução, autonomia e empoderamento.

Aborda-se o Programa Família Paulista como um modelo de gestão integrada para superar a fragmentação entre as políticas, buscando convergência de esforços para aumentar o grau de integração no âmbito intra e interinstitucional, a partir de práticas de redes, dialógicas, sistêmicas e integradas envolvendo recursos financeiros e humanos, que potencializadas em função do trabalho junto às famílias, fortaleçam a atuação dos municípios na construção de um projeto para demandas por políticas públicas e demais contextos que impactem na mobilidade e desenvolvimento social.