

# Intersetorialidade e redes sociais: a implementação de projetos para população em situação de rua em São Paulo

**Pamella Canato** <sup>1</sup>

**Renata Bichir** <sup>2 3</sup>

<sup>1</sup> Grupo de Institutos Fundações e Empresas (GIFE), São Paulo / SP – Brasil

<sup>2</sup> Universidade de São Paulo / Escola de Artes, Ciências e Humanidades, São Paulo / SP – Brasil

<sup>3</sup> Centro de Estudos da Metrópole, São Paulo / SP – Brasil

Para além da defesa normativa e prescritiva da intersectorialidade, sabe-se pouco sobre os condicionantes de sua implementação. O objetivo deste artigo é suprir essa lacuna, usando uma estratégia analítico-metodológica baseada nos estudos acerca de implementação e metodologia da análise de redes sociais (ARS). Com base em dados primários coletados em entrevistas aprofundadas e analisados por meio da ARS, o texto compara duas ações intersectoriais destinadas à população em situação de rua: o projeto Oficina Boraceia, desde seu início, em 2002, até 2016, e o programa De Braços Abertos (DBA), a partir de sua formulação, em 2013, até seu término, em 2016. Os resultados indicam que, mais do que um modelo de gestão bem-formulado, a intersectorialidade é um produto de interações cotidianas e estratégias de coordenação construídas entre diferentes escalões da burocracia e entre atores estatais e não estatais, em distintos arranjos de implementação.

**Palavras-chave:** intersectorialidade; implementação; coordenação; análise de redes sociais; população em situação de rua.

## Intersectorialidad y redes sociales: la implementación de proyectos para personas sin hogar en São Paulo

Con excepción de la defensa normativa y prescriptiva de la intersectorialidad, poco se sabe sobre las condiciones para su implementación. El objetivo de este artículo es llenar ese vacío, utilizando una estrategia analítico-metodológica basada en estudios de implementación y en la metodología de análisis de redes sociales (ARS). A partir de datos primarios recopilados a través de entrevistas en profundidad y analizados mediante ARS, este artículo compara dos proyectos intersectoriales para personas sin hogar: el proyecto Oficina Boraceia, desde su inicio en 2002 hasta 2016, y el programa De Braços Abertos (DBA), desde su formulación en 2013 hasta su finalización en 2016. Los resultados indican que, más de un modelo de gestión bien formulado, la intersectorialidad es el producto de interacciones cotidianas y estrategias de coordinación construidas entre diferentes niveles de burocracia y entre actores estatales y no estatales, en diferentes arreglos de implementación.

**Palabras clave:** intersectorialidad; implementación; coordinación; análisis de redes sociales; población sin hogar.

## Intersectorality and social networks: the implementation of programs for homeless people in São Paulo

Apart from the normative and prescriptive defense of intersectorality, the conditions related to the implementation of intersectoral programs are still little explored. This article aims to fill this gap, using an analytical-methodological strategy based on studies on implementation and the methodology of social network analysis (SNA). Based on primary data collected through in-depth interviews and analyzed using SNA, this article compares two programs for homeless people: the Oficina Boraceia program, from its beginning in 2002 to 2016, and the program De Braços Abertos (DBA), from 2013 when it started until its end, in 2016. The results indicate that intersectorality is more than a well-designed management model. It is the product of everyday interactions and coordination strategies built with the participation of different levels of bureaucracy and state and non-state actors, gathered in different implementation arrangements.

**Keywords:** intersectorality; policy integration; implementation; coordination; social network analysis; homeless people.

DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220200688>

Artigo recebido em 23 ago. 2020 e aceito em 05 maio 2021.

ISSN: 1982-3134 

## AGRADECIMENTOS

Agradecemos, em primeiro lugar, à Fapesp, tanto pela bolsa de mestrado concedida à Pamella Canato (processo 16/00143-4) quanto pelo financiamento da pesquisa “Governança multinível em políticas sociais nacionalmente estruturadas: o caso da assistência social”. Tal projeto é coordenado por Renata Bichir no Centro de Estudos da Metrópole (CEM/CEPID/Fapesp), e conta com recursos da Fapesp (processo 2013/07616-7). Também gostaríamos de agradecer aos pareceristas anônimos da RAP, os quais deram valiosas contribuições para o aprimoramento do artigo.

## 1. INTRODUÇÃO

O principal objetivo deste artigo é analisar os fatores que explicam a conformação e a implementação de arranjos intersetoriais de programas públicos. A intersetorialidade é constantemente defendida como a forma mais adequada de responder a problemas sociais complexos (Inojosa, 2001; Junqueira, 2000). No entanto, análises sobre os fatores que influenciam sua efetivação ainda são incipientes, predominando abordagens normativas e prescritivas, mesmo no debate internacional (Candel & Biesbroek, 2016; Cunill-Grau, 2014; Tosun & Lang, 2017; Shankardass, Solar, Murphy, Greaves & O’Campo, 2012).

Este trabalho contribui para preencher essa lacuna ao analisar a implementação de dois projetos intersetoriais, considerando tanto as articulações que ocorrem por meio de instâncias formais quanto o papel de redes de relações pessoais e, por vezes, informais, no desenvolvimento de estratégias de coordenação entre setores governamentais e atores estatais e não estatais, utilizando a análise de redes sociais (ARS), que se destaca como metodologia promissora para uma abordagem analítica e processual da intersetorialidade, como defendido por Candel e Biesbroek (2016), bem como para sua implementação como cadeia de interações (Lotta, 2018; Winter, 2006).

Seguindo Marques (2000), esta pesquisa vai além do uso metafórico das redes, empregando-as como estratégia analítica e metodológica para a identificação dos padrões de conexão formais e informais que se desenvolvem em projetos intersetoriais. O mapeamento sistemático das relações de fato existentes permite avançar para além da aposta comum em interações formais, reguladas por comitês de coordenação, a exemplo de Cunill-Grau (2014), além de identificar estratégias e arranjos de coordenação não previstos nos documentos formais que organizam os programas.

Assim, é usado o ponto de vista de Junqueira (2000) sobre a relevância da ARS nos estudos sobre relações intersetoriais, ainda que se discorde de sua concepção normativa, e que ressaltam o papel das redes de relações pessoais na construção de estratégias de coordenação (O’Toole, 2010). O uso da ARS como estratégia metodológica permite identificar eventuais relações assimétricas de interação entre setores governamentais que, na estrutura formal, têm níveis equivalentes, o que pode se configurar como um obstáculo à construção e à institucionalização de arranjos intersetoriais.

Conforme notado em estudos que abordam os desafios da construção de coordenação, não é possível assumir que a hierarquia organizacional seja fonte suficiente de autoridade para garantir coordenação, assim como nem sempre é possível inferir que setores do mesmo nível hierárquico desenvolvam relações simétricas (Gontijo, 2012; O’Toole, 2010).

No debate brasileiro, há estudos que abordam os desafios da implementação de políticas sociais com arranjos intersetoriais em nível nacional (Bichir, Oliveira & Canato, 2016; Lotta, Galvão & Favareto, 2016; Silva, 2013) e municipal (Bronzo, 2007; Veiga & Carneiro, 2005, 2014). Contudo,

conforme já sustentado (Akerman, Moyses, Rezende & Rocha, 2014), o campo brasileiro de estudos sobre intersectorialidade é marcado pela polissemia e pela baixa densidade teórica, seja como categoria de pesquisa, seja como categoria para avaliação de políticas. Do ponto de vista empírico, esses autores sustentam que estratégias intersectoriais são mais “experimentos” de determinadas gestões do que uma práxis de governo, o que reforça a importância deste artigo.

No debate internacional, diversos autores reconhecem que as políticas públicas cada vez mais se organizam em arranjos complexos, transversais ou intersectoriais (Candel & Biesbroek, 2016; Cunill-Grau, 2014; Hupe, 2014; Sabatier, 2007; Tosun & Lang, 2017). Entretanto, na discussão específica sobre programas e políticas intersectoriais, ainda predominam abordagens tipológicas, que visam classificar “tipos ideais” de interação entre órgãos governamentais ou arranjos envolvendo parcerias com organizações da sociedade civil (OSC) – por exemplo, Mendonça, Medeiros e Araújo (2019). Shankardass et al. (2012) notam, após uma revisão sistemática da literatura sobre intersectorialidade na área da saúde, que uma importante lacuna no debate internacional se refere justamente a como são construídos complexos arranjos multisetoriais, para além da prescrição de tipos ideais de relações interorganizacionais.

Neste artigo, o argumento é sobre a importância de analisar empiricamente como estratégias de cooperação e coordenação entre diferentes atores e organizações são construídas, seguindo as sugestões de autores como O’Toole (2010) e Gontijo (2012). Ademais, considerando a implementação um conjunto de decisões e interações formais e informais (Lotta, 2018; Winter, 2006), o artigo pretende contribuir para abordagens analíticas de intersectorialidade. Autores como Candel e Biesbroek (2016), que destacam a integração de políticas como um processo permeado por contradições, diferentes estratégias e ritmos de coordenação entre setores e possibilidades de reversão, são as referências. Esses autores ressaltam que arranjos intersectoriais derivam muitas vezes de construções incrementais, justamente o que foi encontrado nos casos empíricos estudados. Mesmo sem menção explícita, é inegável que a matriz dessa argumentação de Candel e Biesbroek (2016) se encontra no clássico autor do conceito de *muddling through* (Lindblom, 1979).

Nesse plano analítico, categorias generalizantes como política de Estado *versus* política de governo se mostram pouco profícuas, tornando-se central a compreensão de como e por que certos programas criados em conjunturas políticas específicas são continuados ou não. Em linha com discussões clássicas (Lindblom, 1979; Lowi, 1972) e contemporâneas – a exemplo de Marques (2013) e Menicucci (2018) – sobre as relações entre *politics* (dinâmica política) e *policies* (escolhas de políticas públicas), entende-se que disputas políticas em torno da construção desses arranjos intersectoriais estão sempre presentes, inclusive do ponto de vista de paradigmas e perspectivas de transformação (Hall, 1993), e não somente como uma dimensão exógena, vinculada a uma visão simplista da teoria do governo partidário, ou como algo que interfira em certos modelos ideais de integração.

Em termos empíricos, foram selecionados dois programas intersectoriais direcionados à população em situação de rua desenvolvidos pela prefeitura de São Paulo: o Oficina Boraceia, iniciado em 2003 e ainda existente, e o De Braços Abertos (DBA), atuante entre 2014 e 2016. A seleção dos casos foi motivada pela diversidade de estratégias de implementação, permitindo ampla exploração da variabilidade do fenômeno que se quer explicar: os modos de implementação da intersectorialidade, em particular sua dimensão relacional.

O DBA visava promover a reabilitação psicossocial de pessoas em situação de vulnerabilidade social e uso abusivo de substâncias psicoativas. Por sua vez, o Oficina Boraceia tinha o objetivo de

aprimorar os padrões de atenção à população em situação de rua. Graças às mudanças ocorridas ao longo do tempo, sua análise foi dividida em momento inicial (T0 – 2002-2004) e segundo momento (T1 – 2007-2016). Os dois programas foram iniciados em gestões do Partido dos Trabalhadores (PT) – o Oficina Boraceia na gestão de Marta Suplicy (2001-2004) e o DBA na gestão de Fernando Haddad (2013-2016) –, mas apresentaram centralidade distinta na agenda municipal, com consequências para sua (des)continuidade.

Este artigo está dividido em seis seções, contando com esta introdução e com as considerações finais. Na segunda, são discutidas as lentes analíticas que orientaram o trabalho, com destaque para a literatura de implementação que aborda dinâmicas relacionais. A terceira apresenta a metodologia do trabalho, em especial os modos de utilização da ARS. A quarta traz as principais características dos dois projetos e a análise das redes estudadas. Os principais resultados são discutidos à luz da literatura mobilizada na quinta seção. Por fim, são apresentadas as principais contribuições analíticas do estudo.

## 2. IMPLEMENTAÇÃO, INTERSETORIALIDADE E REDES SOCIAIS

Esta seção apresenta as principais lentes de análise que orientaram a pesquisa, sem a pretensão de fornecer uma revisão exaustiva da literatura sobre implementação – o que pode ser encontrado, por exemplo, em Hupe (2014), Lotta (2019) e Saetren (2014) –, sobre intersectorialidade (Akerman et al., 2014; Candel & Biesbroek, 2016; Carmo & Guizardi, 2017; Cunill-Grau, 2014; Shankardass et al., 2012) ou sobre o papel das redes de relações na coordenação (Gontijo, 2012; Marques, 2000; O’Toole, 2010).

Se a intersectorialidade por vezes é apresentada como panaceia para solucionar problemas complexos, o argumento deste texto, em contraponto, é o de que é preciso superar abordagens prescritivas, como aquelas presentes em Inojosa (2001) e Junqueira (2000), e analisar como são desenvolvidos arranjos institucionais e relacionais de implementação, na acepção de Pires e Gomide. Segundo eles, um arranjo de implementação se define com base em regras, interações e papéis desempenhados por atores sociais e da burocracia que, juntos, produzem ações governamentais diversas:

O arranjo constitui justamente o “local” no qual decisões e ações das burocracias governamentais se entrelaçam com as [...] de atores políticos e sociais, repercutindo em impasses e obstáculos ou aprendizados e inovações nas políticas públicas (Pires & Gomide, 2018, p. 29).

Em linha com Pires (2016), acredita-se que a intersectorialidade precisa ser produzida, não é um dado e envolve problemas de ação coletiva, além de diferentes formas de interação entre setores governamentais e entre OSC. A perspectiva é a da parcela da literatura internacional que destaca processos de construção de arranjos intersectoriais, com diferentes níveis de integração e sem nenhuma garantia de “sucesso” ou “bom desempenho” (Candel & Biesbroek, 2016), dada a complexidade intrínseca à implementação de políticas em contextos interorganizacionais (O’Toole, 2010). Mesmo no debate internacional, abundam abordagens baseadas em tipologias, como Cunill-Grau (2014) e Tosun e Lang (2017), e faltam estudos que analisem sistematicamente como complexos arranjos multisectoriais são produzidos (Shankardass et al., 2012).

Essa visão analítica de mapeamento dos arranjos de implementação efetivados se articula com os ensinamentos clássicos que têm sido ressaltados em pensamentos recentes (Hupe, 2014; Lotta, 2019; Saetren, 2014): a implementação como uma cadeia complexa de decisões, envolvendo uma

multiplicidade de atores estatais e não estatais em redes de governança de políticas. Do ponto de vista empírico e analítico, ressalta-se a contingência dos processos analisados. Nos termos de Pires e Gomide (2018, p. 30), trata-se de levar a sério a “natureza indeterminada dos processos de implementação”, em contraste com “abordagens prescritivo-formais”.

Embora a literatura já tenha enfatizado a relativa independência dos fluxos de problemas e soluções (Kingdon, 1984), é comum a afirmação de que o enfoque intersetorial surge da percepção de problemas complexos, que demandariam uma análise integral (Costa & Bronzo, 2012; Inojosa, 2001). Em particular na América Latina, esse tipo de interpretação surge no contexto da nova gestão pública, baseado na percepção de estruturas setorializadas inadequadas e hierarquizadas do Estado para fazer frente a novos temas e demandas sociais (Bronzo, 2007; Cunill-Grau, 2014).

No Brasil, a defesa da intersetorialidade surge no contexto do debate sobre a reforma do Estado, como busca de eficiência, eficácia e efetividade para além da ação estatal direta (Akerman et al., 2014). Porém, mesmo sendo um tema muito discutido desde os anos 1990, por meio da defesa normativa da integração de saberes e setores (Inojosa, 2001; Junqueira, 2000), ainda se sabe pouco a respeito dos desafios para sua execução (Carmo & Guizardi, 2017).

Em linha com aprendizados recentes do debate internacional (Cunill-Grau, 2005, 2014; Shankardass et al., 2012) e nacional (Akerman et al., 2014), é mais profícuo, diante da variabilidade de arranjos intersetoriais e de estratégias de coordenação, considerar empiricamente como eles têm sido construídos no âmbito da gestão pública, em vez de definir modelos ideais de intersetorialidade. Assim como Akerman et al. (2014), Candel e Bisbroek (2016) e Shankardass et al. (2012), esta pesquisa se posiciona de modo crítico a vieses totalizantes ou holistas da intersetorialidade, que desconsideram a relevância de abordagens setoriais ou integrações parciais entre setores e atores.

Desse modo, um primeiro eixo de análise que orientou a pesquisa empírica foi o *modo de definição dos problemas públicos* entre os atores ligados aos arranjos intersetoriais, envolvendo processos de aprendizagem (Hall, 1993) e persuasão, inclusive acerca de quais instrumentos de implementação seriam mais adequados (Sabatier, 2007). Dimensões cognitivas, valores e percepções sobre o problema a ser enfrentado podem variar muito entre os setores, afetando tanto a construção de um tema como problema quanto a definição de alternativas e meios para enfrentá-lo. Essas dimensões tornam mais complexa a formulação e a implementação de ações intersetoriais (Bronzo, 2007).

Entender quais atores tomam a iniciativa nessa definição do problema e na construção do arranjo intersetorial é um dos eixos analíticos presentes no debate recente sobre intersetorialidade (Akerman et al., 2014; Shankardass et al., 2012). Como lembra Junqueira (2000), essa integração de saberes distintos para a resolução de um problema comum ocorre por meio de redes de relações. Dependendo de como esses saberes e relações são tecidos, é possível que haja consequências mais duradouras: “Da rede pode resultar um saber intersetorial, ou mesmo transetorial, que transcende as relações intersetoriais na construção de novos saberes, de novos paradigmas” (Junqueira, 2000, p. 40).

Em segundo lugar, destacam-se os *modos de coordenação* dos programas intersetoriais. Cunill-Grau (2014) argumenta que intersetorialidade implica um grau mais elevado de integração entre os setores do que a coordenação. No entanto, arranjos intersetoriais podem ou não ser coordenados, e por meio de distintas estratégias. Candel e Biesbroek (2016), criticando a óptica “etapista” das tipologias de intersetorialidade, mencionam que a integração total dos setores governamentais nem sempre é possível ou desejável, e que estratégias mais brandas de interação, com ou sem coordenação formal, devem ser consideradas.

A construção de novas estruturas e mecanismos de coordenação é mesmo um desafio, conforme demonstra a revisão sistemática de artigos sobre a intersectorialidade na saúde realizada por Shankardass et al. (2012). Assim, nem sempre instâncias formais de coordenação, como comitês gestores e intersecretariais, são centrais para a articulação setorial. Essas instâncias podem ter função de legitimação política de agendas ou ser meramente simbólicas, sem grandes interferências no cotidiano da implementação das políticas, e certamente não são “suficientes para garantir a efetividade da estratégia” (Veiga & Bronzo, 2014, p. 612). A coordenação dos atores envolvidos pode, inclusive, ocorrer de modo menos institucionalizado, por relações tecidas no cotidiano da implementação, conforme já reconhecido pela literatura (Candel & Biesbroek, 2016; Junqueira, 2000) e pelos estudos sobre implementação e coordenação (Lotta, 2019; O’Toole, 2010; Winter, 2006).

Um terceiro eixo analítico se refere aos *processos de tomada de decisão*, envolvendo desde o topo decisório até os escalões mais baixos da burocracia, em interação com a burocracia não estatal de nível de rua, representada pelas OSC (Brodkin, 2011). O argumento é que decisões políticas tomadas por autoridades centrais são relevantes para iniciar processos de integração intersectorial (Cunill-Grau, 2014), mas a intersectorialidade também pode ser construída no cotidiano da gestão, quando atores de diferentes áreas e níveis hierárquicos sentem necessidade de recorrer a outros setores para buscar soluções para problemas.

Assim, é possível haver arranjos não institucionalizados, baseados na rede de relações que se estabelecem no cotidiano das políticas (Pires & Gomide, 2018). Arranjos de menor integração formal ou costurados nos escalões mais baixos da burocracia não devem ser subestimados, pois podem ser, inclusive, os mais adequados e viáveis para a resolução de determinados problemas (Candel & Biesbroek, 2016).

Em quarto lugar, há o eixo dos *arranjos de implementação*, que envolve dinâmicas institucionais e relacionais, entre atores ligados a burocracias estatais distintas e também atores da sociedade civil (Pires & Gomide, 2018). Lotta (2014, 2018) demonstra que é preciso ampliar a compreensão dos fatores que influenciam a própria construção das práticas e da interação dos agentes implementadores nos processos de execução. A autora reconhece a importância de duas dimensões centrais: fatores relacionais, que dizem respeito às redes e aos processos de interação desses burocratas com outros níveis hierárquicos, usuários e outros profissionais; e fatores institucionais, ou seja, as regras e as instituições determinantes para a construção das práticas (Lotta, 2014).

Em relação aos níveis hierárquicos para a análise dos padrões de interconexão entre burocratas, três se destacam. Primeiro, o alto escalão é central não apenas na formulação de políticas e diretrizes intersectoriais, mas também na construção de relações com seus pares em outros setores, o que pode ser essencial à efetividade de agendas intersectoriais. Por sua vez, os burocratas de médio escalão (Lotta, Pires & Oliveira, 2014) têm justamente a função de conectar formuladores e implementadores, exercendo funções técnico-políticas essenciais. Em terceiro nível, os burocratas de linha de frente podem ser responsáveis pela construção de redes próprias ou com atores de outros setores para a resolução de problemas no cotidiano. No caso dos projetos estudados, os arranjos de governança envolvem ainda OSC conveniadas para a execução dos serviços, incluídas no mapeamento das redes.

As redes estudadas neste artigo se aproximam daquilo que Massardier (2007) denomina “redes de projetos”, mobilizadas para atingir objetivos específicos e existentes só durante a realização dos projetos (Gaudin, 1995, como citado em Massardier, 2007). Rhodes e Marsh (1992, como citado em Massardier, 2007) nomeiam esse tipo de rede temática (*issue network*), que se limita a questões

e problemas expostos. Ainda em termos de tipos de redes, é importante considerar as chamadas comunidades epistêmicas (Haas, 1992), que reúnem especialistas de determinado campo, os quais partilham ideias e crenças baseadas no conhecimento. Conforme discutido adiante, especialistas tiveram papel importante na construção do arranjo de implementação de um dos projetos analisados.

### 3. MÉTODOS

Além de revisão da literatura pertinente e análise de documentos, legislações e normativas sobre os dois programas selecionados, o artigo se baseia em entrevistas em profundidade com seus gestores e implementadores para coleta de dados relacionais. Foram usadas as premissas analíticas apresentadas na seção anterior e a ARS. Essa abordagem metodológica tem como pressuposto a importância dos padrões de conexão entre unidades de interesse, contribuindo para identificar estruturas relacionais que organizam diferentes fenômenos sociais e permitindo o mapeamento sistemático de redes e conexões informais entre atores distintos (Wasserman & Faust, 1994).

A ARS é o método mais adequado para mensurar padrões de relações e interações, para além do uso metafórico da ideia de conexão, conforme reconhecido por autores importantes no campo dos estudos de implementação (Winter, 2006). Como o objetivo do artigo é mapear os arranjos de implementação de programas intersetoriais, baseados em elevadas expectativas de interação, o método permitiu identificar conexões presentes para além das manifestações formais de apoio institucional contidas no desenho oficial dos programas analisados.

Foram realizadas 40 entrevistas semiestruturadas abrangendo os dois programas. A escolha inicial dos entrevistados se deu pela identificação, em documentos oficiais, de atores envolvidos na concepção e na implementação dos projetos estudados, e, a cada entrevista, foram identificados novos atores relevantes. A primeira parte da entrevista tinha como foco aprofundar o conhecimento sobre os casos e estimular o entrevistado a trazer outros atores relevantes envolvidos, com questões que funcionavam como um gerador de nomes: “Quem são as pessoas/organizações mais importantes envolvidas nos processos decisórios e na implementação desse projeto?”

Na segunda parte, uma lista de nomes composta pelos previamente identificados e pelos novos foi citada para que o entrevistado indicasse até três nomes relacionados com cada ator da lista, com a opção de não mencionar ninguém. Assim, cada ator era responsável por indicar relações de outros atores, e não somente as próprias. Para a inclusão na análise, os nomes deveriam ter sido lembrados em pelo menos três entrevistas. Portanto, o método bola de neve foi usado para delimitar a fronteira da rede (Hanneman, 2001), e as entrevistas foram cessadas quando não eram mais mencionados novos nomes, por saturação.

O objetivo foi mapear a rede total de cada projeto, e não redes egocentradas em atores relevantes. Em redes totais, assume-se a possibilidade de reconhecimento mútuo de todos os participantes, e a veracidade dos vínculos mencionados é garantida pela triangulação de informações nas várias rodadas de entrevista (Hanneman, 2001). De modo analítico, a opção foi não restringir o mapeamento das redes a atores e instituições formalmente envolvidos, considerando que os arranjos de governança poderiam ser mais diversos e amplos do que inicialmente previsto, como observado por Marques (2000) em redes de políticas urbanas.

Tendo como hipótese inicial a relevância de diferentes escalões da burocracia na implementação, não seria profícuo restringir a análise ao alto escalão. Além dele, os atores estatais mapeados foram

classificados em três escalões burocráticos. Esses atributos dos atores foram considerados no mapeamento das redes de cada projeto, assim como informações sobre vínculo a órgãos específicos do governo ou da sociedade civil. Desse modo, foram combinadas medidas de centralidade e coesão derivadas de posições na rede com informações advindas da ocupação formal de cargos (poder “posicional”), em diálogo com o chamado “poder relacional”, derivado da teia de relações tecidas no cotidiano e informalmente (Marques, 2000).

Com o auxílio do *software* Gephi, os dados coletados foram analisados estatística e graficamente – por meio de sociogramas –, embasando análises e conclusões desta pesquisa. Como discutido na apresentação dos resultados, medidas de centralidade (Wasserman & Faust, 1994) foram essenciais para testar quais atores exerciam, de fato, funções de coordenação entre os setores governamentais.

#### 4. APRESENTAÇÃO DOS PROJETOS ESTUDADOS E SUAS REDES SOCIAIS

Esta seção apresenta os casos e analisa as redes dos dois projetos, as quais procuraram mapear tanto as relações que ocorrem entre atores estatais, da administração direta, quanto entre eles e os atores externos (OSC, especialistas, entre outros). Todos os sociogramas trazem os atores, representados como pontos, e seus vínculos, representados por traços. A espessura dos traços indica a frequência de citação de dada relação – quanto maior, mais recorrente foi a menção à relação. Entretanto, essa dimensão não está abordada neste artigo. São considerados alguns atributos dos atores que compõem a rede, com destaque para a filiação institucional e os escalões da burocracia, no caso de atores estatais.

##### 4.1. Oficina Boracea

O projeto Oficina Boracea foi iniciado em 2003 e visava ofertar atenção integral à população em situação de rua. O programa foi concebido pela Secretaria Municipal de Assistência Social (SAS) de São Paulo, idealizado pela própria secretária da pasta, que tinha experiência relevante na área. Professora do curso de serviço social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), ocupou cargos de alto escalão na cidade, como secretária de Administrações Regionais (1989-1990), secretária de Assistência Social (2002-2004) e vereadora da cidade por três mandatos consecutivos (1993-2004).

Num contexto prévio à consolidação do Sistema Único de Assistência Social (Suas), o Oficina Boracea foi reconhecida como iniciativa pioneira na promoção de um novo modelo de atenção, tendo um de seus diferenciais na acolhida de catadores de materiais recicláveis com flexibilidade de horários de trabalho e no espaço para carroças e animais. A oficina tinha 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 remunerar os catadores. Promovia também atividades de lazer, inclusão digital e capacitação profissional.

A formulação do programa se deu em 2002, com a constituição de um grupo de trabalho intersecretarial envolvendo as pastas de assistência social, saúde, subprefeituras, serviços e obras, abastecimento, cultura, trabalho, esportes e meio ambiente. Também foram convidados para a concepção do projeto organizações sociais e outros representantes da comunidade. O grupo se reuniu temporariamente durante o período de formulação e teve como papel principal legitimar a proposta de atenção integral, dentro e fora do governo. A secretária da SAS desempenhou papel relevante para garantir que o projeto tivesse centralidade na agenda municipal, além de viabilizar a articulação entre secretarias municipais, OSC e outros atores.

Foram efetivados convênios com sete OSC que já tinham trajetória de atendimento à população em situação de rua. Cada uma contava com uma gerência dentro do complexo e era responsável pela oferta dos serviços e por sua equipe de profissionais.

A coordenação do Boracea envolvia um gerente direto e uma equipe de assessores exclusivamente designados. A coordenação do serviço era setorial, englobando apenas a assistência social e as OSC conveniadas. De acordo com entrevistados, os processos decisórios nesse momento eram mais centralizados no alto escalão, contudo as OSC tinham autonomia decisória sobre a operação cotidiana dos serviços.

A articulação com outras secretarias resultou em graus de envolvimento distintos. Pastas como cultura, trabalho, esportes, serviços e obras, abastecimento e comunicação social tinham papéis bem específicos e pontuais na interação com o Boracea. A articulação mais cotidiana e efetiva foi com a saúde, o que pode ser explicado pelo vínculo entre especialistas que compartilhavam valores semelhantes sobre a abordagem da população em situação de rua, evidenciando a importância disso em certas comunidades epistêmicas (Haas, 1992).

A secretária da SAS manteve parceria com um médico sanitário com cargo de médio escalão – coordenador regional de saúde –, o qual tinha trajetória acadêmica e clínica no atendimento dessa população, viabilizando a oferta de serviços de saúde para esse público. Essa articulação entre saúde e assistência social visava garantir atenção básica e de saúde mental por intermédio de agentes de saúde da família.

O Oficina Boracea esteve em funcionamento, de acordo com as diretrizes originais, de meados de 2003 até o fim de 2004 ( $t_0$ ). Com a mudança da gestão municipal em 2005, o Boracea se tornou exclusivamente um serviço de acolhimento da SAS. A descontinuidade das articulações com outras pastas e da oferta de outros serviços foram justificados pelo custo do projeto. Em 2007, uma nova OSC assumiu o Boracea e identificou grande demanda por serviços de saúde para atender ao público abrigado, formado em grande parte por idosos e convalescentes ( $t_1$ ). A OSC conduziu um processo de negociação com a SAS e a saúde, conseguindo a cessão de lotes do terreno para instalar uma assistência médica ambulatorial (AMA) e, posteriormente, também uma unidade básica de saúde (UBS). Essa nova configuração possibilitou maior articulação entre os profissionais de assistência social e saúde, sobretudo dos burocratas de nível de rua dos dois setores

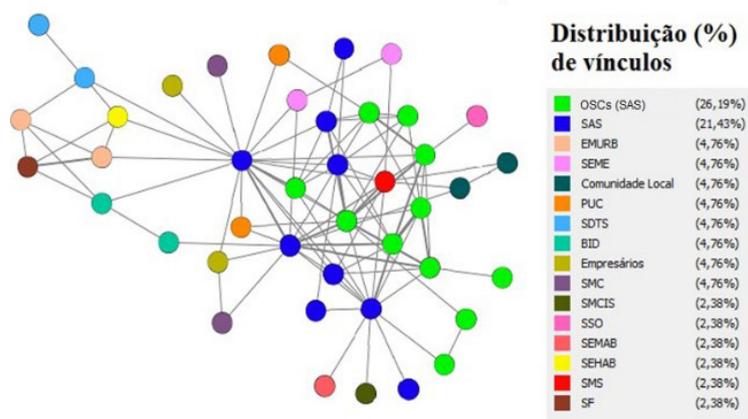
## 4.2. Redes Sociais: Oficina Boracea

A análise comparativa entre os dois momentos do Boracea ( $t_0$  e  $t_1$ ) permite identificar as mudanças acima mencionadas em relação à redução de vínculos entre setores. As redes comparadas representam atores distintos, ou seja, não é só uma modificação do padrão de relacionamentos existentes, e sim uma completa mudança na estrutura da rede.

A rede inicial do Oficina Boracea (Figura 1, Rede  $t_0$ ) apresenta atores de diversas instituições e setores governamentais: 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 PUC-SP, empresários e comunidade local.

Destacam-se, entretanto, as relações entre as OSC conveniadas e atores da SAS, que somam quase metade das relações. Há cinco diferentes OSC conveniadas diretamente com a SAS na rede, que não estão diferenciadas porque, nesse momento, desempenhavam papéis semelhantes na implementação do projeto e padrões semelhantes de relação com a SAS.

**FIGURA 1** SOCIOGRAMA BORACEA (T0, 2002-2005)



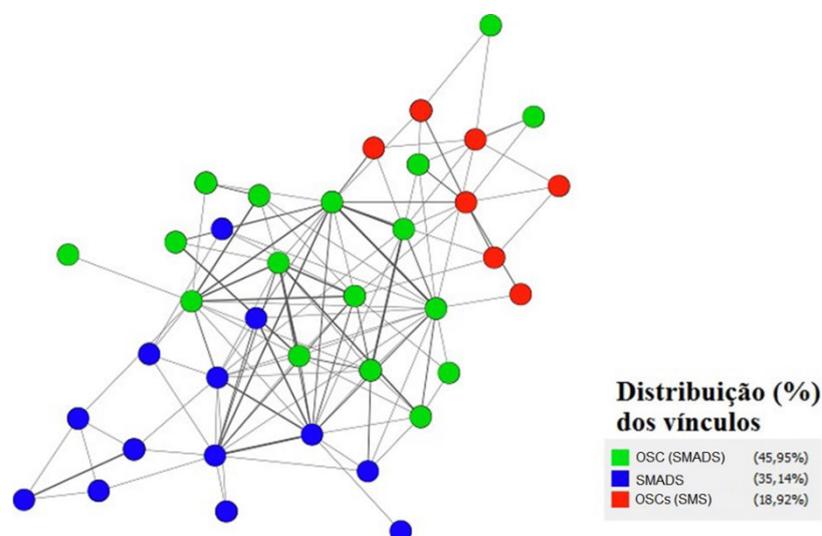
**Fonte:** Elaborada pelas autoras com base em dados coletados em entrevistas e no software Gephi.

Pode-se ver que o Oficina Boraceia em  $t_0$  foi centrada na assistência social, quando as OSC conveniadas e a SAS se relacionavam mais intensamente. Embora existissem outros 14 atores/instituições, eles apareciam como mais periféricos na rede. Parte dos nós da rede localizados à esquerda (SDTS, Emurb, BID e SF) se conectava somente com dois atores da SAS. Segundo entrevistados, esses órgãos foram relevantes para a definição e a formulação do projeto, mas não tiveram participação na implementação.

Entre os atores mencionados na rede em  $t_0$ , 15% eram de alto escalão e 46%, de médio escalão. Apenas 5% dos atores foram considerados de linha de frente, e uma das potenciais justificativas para isso pode ser o método de coleta. Como se trata de reconstruir uma rede de quase 15 anos atrás, é razoável supor que os entrevistados se lembrassem mais de atores em cargos estratégicos e decisórios. Os demais atores (34%) foram classificados como “outros”, pois tinham alguma relação com o projeto, mas não eram centrais na implementação – entre eles estão atores do BID, comunidade e empresários locais. O ator com maior número de relações é a secretária da SAS.

Ao contrastar esse momento inicial com 2016 ( $t_1$ , Figura 2), nota-se que a rede se tornou menos heterogênea. A redução de instituições pode ser explicada pela mudança na gestão municipal e pela consequente alteração da centralidade desse projeto na agenda. Ainda que a participação de alguns órgãos fosse periférica em  $t_0$ , havia maior diversidade de instituições.

FIGURA 2 SOCIOGRAMA BORACEA (T1, 2007-2016)



Fonte: Elaborada pelas autoras com base em dados coletados em entrevistas e no *software* Gephi.

A rede do Boraceia em  $t_1$  é constituída por uma única OSC conveniada com a SAS – que passou a ser denominada Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) –, a qual tem quase metade dos vínculos da rede (45,95%), pela própria SMDAS e pelas OSC conveniadas com a SMS. A saúde no Boraceia T1 ganha bastante evidência, com maior diversidade de nós.

Em relação à atuação dos níveis da burocracia, a rede do Boraceia em  $t_1$  tem somente 5% de atores de alto escalão, todos da SMADS. Grande parte é de médio escalão (51%), supervisores e coordenadores da SMADS e da SMS, e gerentes da OSC. Os agentes implementadores representam 32% da rede e são funcionários da OSC e da SMS. Foram denominados “outros” os trabalhadores da OSC que não atuavam diretamente com o projeto (11%), entre eles a presidência da organização e seus funcionários administrativos.

Podemos também comparar as características gerais das redes do Boraceia em  $t_0$  e  $t_1$  (Tabela 1), normalizando os dados para levar em consideração o tamanho diferenciado. Na comparação, verifica-se que o número de atores (nós) na rede permaneceu semelhante, enquanto houve um aumento da densidade, calculada a partir da proporção de vínculos realmente existentes e o total de vínculos possíveis entre os atores de dada rede. Esse aumento indica maior conexão entre os atores no momento  $t_1$ , evidenciado também pelo crescimento do grau médio, calculado pela 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, o que é chamado de intensidade da relação entre dois atores. O diâmetro das redes, representado pelo caminho mais longo entre dois atores, permaneceu o mesmo.

**TABELA 1 DADOS GERAIS DAS REDES DO OFICINA BORACEA T0 E T1**

Dados gerais	Boraceia t <sub>0</sub>	Boraceia t <sub>1</sub>
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: Elaborada pelas autoras com base em dados coletados em entrevistas e no *software* Gephi.

### 4.3. De Braços Abertos

O DBA foi instituído pelo Decreto 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, com uso do paradigma de redução de danos. O programa teve como foco inicial o território conhecido como Cracolândia, na região da Luz, Centro de São Paulo, e foi efetivado principalmente pela atuação de cinco setores municipais: assistência social, direitos humanos, saúde, segurança urbana e trabalho. O DBA também foi operado por meio de OSC conveniadas com essas pastas. A emergência do DBA na agenda foi estimulada pela adesão ao programa federal Crack, é Possível Vencer.

Em 2013, por exigência dessa adesão, foi criado o Grupo Executivo Municipal (GEM), coordenado pela saúde e composto por outras 13 secretarias municipais, duas estaduais e pela sociedade civil, tendo por objetivo planejar e implementar ações relacionadas ao Plano Intersetorial de Políticas sobre Crack, Álcool e Outras Drogas.

O GEM funcionou como um espaço de definições e consolidação dos conceitos que orientariam o programa. Foi uma área permeável à participação de quem já tinha atuação no território, que pôde auxiliar na elaboração de um diagnóstico sobre a situação e os serviços que deveriam ser ofertados. A expectativa de envolvimento de grande número de setores não se efetivou. O papel que cada secretaria desenvolveria foi definido de modo incremental, com adaptação de normativas já existentes para garantir atenção aos futuros beneficiários. Em 2014, com o início de implementação do programa, o comitê parou de se reunir.

A operacionalização do DBA foi constantemente pactuada com diferentes escalões e setores envolvidos, abrangendo a oferta de alimentação, hospedagem e trabalho, além de atendimento pela saúde e inclusão na rede socioassistencial. A porta de entrada do programa era uma tenda no território que oferecia serviços de higiene e local de convívio.

De acordo com os entrevistados, a conformação do arranjo de coordenação e de implementação foi gradual e se alterou no decorrer do tempo. Por se tratar de um projeto com grande centralidade na agenda governamental, 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, graças à instituição da coordenação e ao fortalecimento da atuação de burocratas de médio escalão.

Após um ano de implementação é que a Portaria 1752, de 19 de novembro de 2015, definiu que o DBA teria um coordenador e representantes indicados pelas secretarias, respondendo a demandas dos atores envolvidos e oficializando a participação de burocratas de médio escalão que já vinham fazendo a articulação entre secretarias. O principal papel do coordenador era estabelecer relações entre todos os escalões e setores, centralizando demandas de representação institucional e reduzindo ruídos de comunicação.

A coordenação local e reuniões realizadas periodicamente contribuíram para o alinhamento entre as diretrizes do alto escalão e os agentes implementadores – informações sobre o cotidiano do programa chegavam às instâncias decisórias. No DBA, o território tinha uma centralidade compartilhada por todos os níveis hierárquicos, e mesmo atores de médio escalão valorizavam a proximidade com a rua.

No alto escalão existiam claras disputas entre a prefeitura e o governo estadual, responsáveis por programas com diretrizes bastante distintas para a população em situação de rua no território. Todavia, a pesquisa de campo revelou articulações entre os burocratas de nível de rua dos respectivos programas, os quais, em certa medida, compartilhavam objetivos comuns.

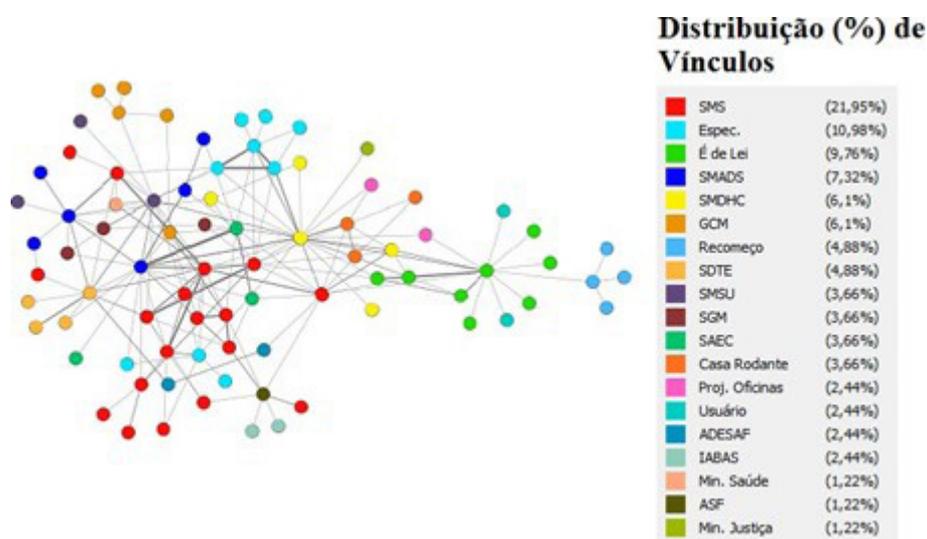
#### 4.4. Redes Sociais: De Braços Abertos

A Figura 3 representa a rede do programa DBA. Nem todos os atores e instituições presentes na rede têm participação formal no arranjo do programa, mas foram reconhecidos como relevantes por outros, de modo que foram incluídos no sociograma. Comparado com as redes do Boraceia, a do DBA apresenta maior número de órgãos e instituições participantes, ou seja, é relativamente mais complexa e diversificada.

Foram mencionadas 19 instituições que, de alguma forma, se relacionam com o projeto. Entre secretarias e órgãos municipais, estão, em ordem decrescente de vínculos: SMS, SMADS, Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC), Guarda Civil Metropolitana (GCM), Secretaria Municipal de Trabalho e Empreendedorismo (SDTE) e Secretaria Municipal de Segurança Urbana (SMSU). A maior parte das secretarias operava no território por meio de OSC, que também aparecem no sociograma: Instituto de Atenção Básica e Avançada à Saúde (Iabas) e Associação Saúde da Família (ASF), conveniadas com o SMS; Sociedade Amiga e Esportiva do Jardim Copacabana (Saec), conveniada com o SMADS; Adesaf, conveniada com o SDTE; e Projeto Oficinas e Casa Rodante, conveniados com o SMDHC. É interessante notar que atores identificados como especialistas (“espec.”) – ligados à academia e que participaram direta e indiretamente do projeto por meio de consultorias e pesquisas – e também o É de Lei, organização que atua com redução de danos na Cracolândia, representam grande percentual de vínculos na rede, somando quase 20%.

Os atores identificados como Recomeço são ligados ao governo estadual e desenvolvem programa para o mesmo público. Ainda que o DBA e o Recomeço tenham concepções e modelos distintos de tratamento aos usuários, as relações mencionadas foram de cooperação entre os agentes implementadores no cotidiano do programa. 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 com um ator do É de Lei.

**FIGURA 3** SOCIOGRAMA DO DBA



Fonte: Elaborada pelas autoras com base em dados coletados em entrevistas e no *software* Gephi.

A Tabela 2 identifica a baixa densidade da rede, menor do que das 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.

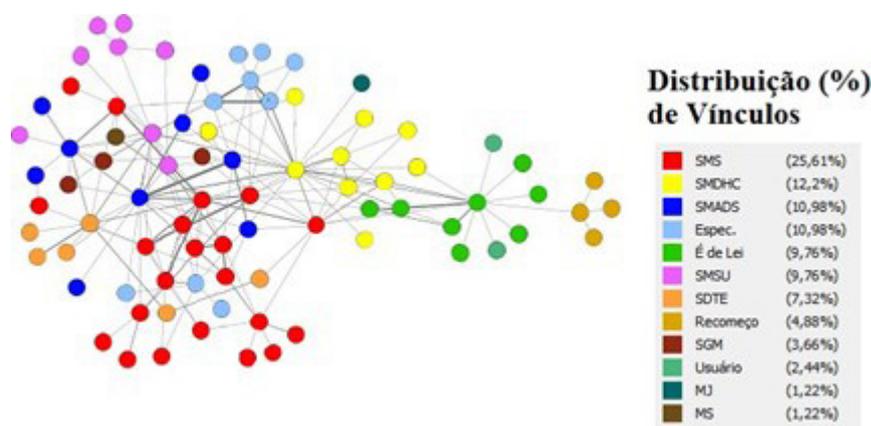
**TABELA 2** DADOS GERAIS DA REDE DO DBA

Nós	82
Vínculos	80
Grau médio	4,39
Grau ponderado médio	6,707
Diâmetro	6
Densidade	0,054

Fonte: Elaborada pelas autoras com base em dados coletados em entrevistas e no *software* Gephi.

No caso do DBA, é interessante unir secretarias e suas OSC conveniadas para analisar as relações intersetoriais e a porcentagem de vínculos de cada setor. Assumindo que os trabalhadores das OSC são os agentes implementadores das secretarias, o sociograma a seguir (Figura 4) indica que a SMS continua com o maior percentual de vínculos (25,61%), além de haver maior participação da SMDHC (12,2%) e da SMADS (10,98%). Essas eram, de fato, as secretarias mais relevantes no programa. A GCM foi unida à SMSU, à qual está subordinada institucionalmente. Os vínculos somados de todas as secretarias representam quase 70% dos vínculos da rede, diferença bem relevante em relação ao Boracea  $t_0$  e  $t_1$ .

**FIGURA 4** SOCIOGRAMA DO DBA (SECRETARIAS + OSC)

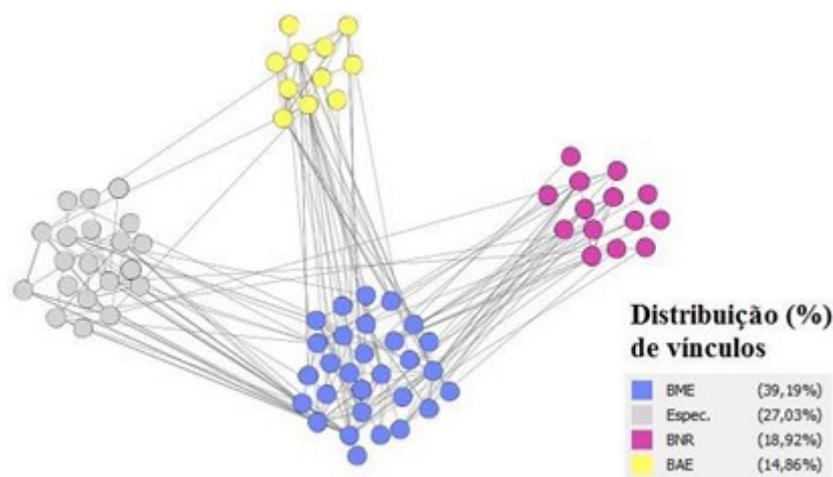


Fonte: Elaborada pelas autoras com base em dados coletados em entrevistas e no *software* Gephi.

Ao agregar atores segundo escalões da burocracia (Figura 5), a relação de burocratas de alto escalão (BAE) é de 14,86%; a de médio escalão (BME), 39,19%; e a de nível de rua (BNR), 18,92%. Os definidos como “espec.” são os especialistas, só que dessa vez os atores ligados à academia estão relacionados com a organização em que atuam no território, também reconhecida como especialista pela ampla experiência com redução de danos.

O sociograma da Figura 5 ilustra o que a literatura afirma: o médio escalão tem um papel na articulação entre o alto escalão e o nível de rua, transformando decisões e diretrizes em práticas. Como se observa, nenhuma relação foi estabelecida diretamente entre o alto escalão e o nível de rua. Os atores de médio escalão também apresentam forte interlocução com os especialistas e com as organizações atuantes no território, sendo, portanto, permeáveis aos conhecimentos advindos desses atores.

**FIGURA 5** REDE DO DBA ORGANIZADA POR NÍVEIS DA BUROCRACIA



Fonte: Elaborado pelas autoras com base em dados coletados em entrevistas e analisados no *software* Gephi.

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

## 5. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

O primeiro eixo de análise diz respeito aos “modos de definição dos problemas públicos”. Ao longo da pesquisa empírica, a importância desse eixo foi reforçada pelas evidências de que a articulação entre atores só foi efetiva quando houve algum grau de compartilhamento de visões sobre a importância de um problema e sobre como abordá-lo. Esse processo muitas vezes ocorreu de maneira incremental, permeado por ajustes mútuos e sucessivos entre os participantes, em linha com o que discute Lindblom (1979), e também por meio de persuasão e aprendizagem, aspectos citados pelas abordagens cognitivas de políticas, a exemplo de Hall (1993) e Sabatier (2007).

Em linha com o modelo analítico proposto por Shankardass et al. (2012), também se observou que faz diferença, para a sustentabilidade temporal do arranjo intersetorial, identificar qual setor governamental toma a iniciativa da construção intersetorial e qual é seu poder relativo na relação com os demais.

Assim, no momento  $t_0$  do Boraceia, a secretária da SAS teve papel central de convencimento e mobilização de atores de outros setores governamentais. Entretanto, esse convencimento não resistiu às mudanças de gestão, e, somente após alguns anos, a interação entre saúde e assistência social foi vista novamente como essencial.

No caso do DBA, muitos atores compartilhavam uma visão comum acerca da importância do tratamento baseado em redução de danos, e trocas com especialistas na temática foram essenciais (Hall, 1993). Contudo, dada a complexidade do tema/problema, atores relataram falta de clareza durante a implementação em relação ao objetivo principal do programa, o que impunha dificuldades de coordenação entre áreas.

Outro ponto relevante sobre a forma de definição do problema foi que, num mesmo território, os governos municipal e estadual prescreviam abordagens e métodos quase opostos de tratamento, ou seja, partiam de visões bastante distintas sobre o problema e suas possíveis soluções, o que novamente colocava em xeque as visões mais simplistas de políticas públicas como “resolução aplicada de problemas” – a exemplo de Howlett, Ramesh e Perl (2013) –, como se estes estivessem objetivamente “prontos” no mundo.

Esta pesquisa pretendeu avançar na análise para além de instâncias e mecanismos formais de coordenação, dimensões destacadas na literatura sobre intersetorialidade – a exemplo de Cunill-Grau (2014). Com base numa hipótese inicial e em análise empírica, observou-se que os modos de coordenação dos programas intersetoriais podem ser consolidados aos poucos, mediante diversos fatores, nem sempre dependentes de formalização de regulamentações. Arranjos formais de coordenação intersetorial são muitas vezes essenciais à legitimação política dessas agendas no topo decisório, mas não necessariamente são mobilizados no cotidiano da implementação da política,

como identificado pela literatura sobre intersectorialidade (Candel & Biesbroek, 2016), nos estudos sobre construção de estratégias de coordenação (Gontijo, 2012; O’Toole, 2010) e também abordado pelas autoras em outro trabalho.

Por outro lado, os modos informais de articulação e coordenação se constituem, não raras vezes, de modo não intencional e podem ser essenciais para efetivar a intersectorialidade. Observou-se também que, por vezes, atores da sociedade civil têm papel central na coordenação de programas públicos, em linha com os achados reportados por Brodtkin (2011) e na direção dos arranjos de implementação discutidos por Pires e Gomide (2018).

Disputas paradigmáticas situadas no alto escalão da gestão não necessariamente interferem nas estratégias informais de cooperação entre burocratas de nível de rua no cotidiano dos programas, algo que só pôde ser claramente analisado graças às entrevistas em profundidade com atores dos mais diversos escalões, conforme preconizado no debate internacional (Shankardass et al. 2012, p. 25). Assim, mostrou-se acertada a decisão metodológica de mapear as redes totais de cada programa, para além das fronteiras formalmente definidas.

No Boraceia  $t_0$ , houve a criação de uma instância formal no momento de formulação do programa que reunia diferentes secretarias, empresários e representantes da população em situação de rua, o que foi importante para a negociação de questões pontuais para a concretização do complexo e representou a expectativa de envolvimento de vários setores. Contudo, essa instância foi pouco efetiva na construção de parcerias duradouras. Após o momento de formulação, a coordenação e a supervisão do Boraceia  $t_0$  envolviam apenas atores da própria SAS e suas OSC.

No caso do complexo Boraceia  $t_1$ , não foi criada nenhuma instância formal de coordenação intersectorial. Entretanto, supervisoras da SMADS promoviam reuniões a fim de articular os serviços do programa com a SMS, com caráter operativo de resolução de problemas. A relação entre assistência social e saúde, em nível institucional, era percebida como assimétrica em relação a capacidades e recursos, pois a saúde detinha mais poder nesse sentido. No entanto, no cotidiano dos serviços, as interações eram de colaboração entre médio e baixo escalões de cada pasta. Conquanto não existisse uma figura formal de coordenador, o incentivo à cooperação ocorria pelo estímulo à troca e pela percepção de interdependência dos atores.

No DBA existiram diversas instâncias intersectoriais, algumas mais formalizadas e definidas de cima para baixo, como no caso do primeiro grupo executivo (GEM), que foi instituído formalmente e convocou as secretarias para participar. Depois, foi criado o comitê gestor, que teve grande relevância política e se consolidou como espaço de tomada de decisões pelo alto escalão. Com a consolidação do programa e de seu arranjo de governança, os coordenadores de ponta de cada secretaria iniciaram reuniões semanais que, mais tarde, foram formalizadas como grupo de coordenação. Essa instância, e a figura do próprio coordenador, surgiu da demanda e do cotidiano desses atores, e aos poucos o processo de decisão foi sendo transferido do alto para o médio escalão, facilitando o fluxo de informações e a coordenação.

Por fim, uma última instância foi criada para a coordenação dos agentes implementadores. Foi desenvolvido um instrumento que ajudava na coordenação: o cadastro único dos beneficiários – com informações de assistência social, saúde e trabalho –, abastecido pelos agentes de nível de rua e que ajudava a sistematizar e compartilhar informações entre as secretarias envolvidas.

No que diz respeito aos processos de tomadas de decisão, a literatura sobre intersectorialidade considera relevante saber quais setores tomam decisões, se elas são compartilhadas e em quais etapas

da política pública ou do programa ocorrem (Costa & Bronzo, 2012; Cunill-Grau, 2014; Shankardass et al., 2012).

No caso do Boracea  $t_0$ , o processo decisório era mais centralizado no alto escalão, envolvendo alguns atores de médio escalão, e as decisões às vezes chegavam de forma impositiva para a OSC. No Boracea  $t_1$ , a OSC era dotada de autonomia para decidir algumas questões, dentro do escopo e dos recursos previstos para o convênio, ou com a viabilização de outras fontes de financiamento. Outras decisões precisavam passar necessariamente pelo médio escalão da secretaria. Entretanto, a centralidade da OSC nesse serviço, e na assistência social como um todo, conferiu a ela grande poder de barganha e negociação, inclusive entre setores governamentais distintos.

No DBA, houve uma gradual passagem da centralidade do alto escalão nos processos decisórios para o médio escalão. Essa alteração, inicialmente não formalizada, foi acompanhada pelo posterior desenvolvimento de normativas e regulamentações de novas instâncias.

Por fim, a dimensão arranjos de implementação, entendida em linha com a literatura mais recente, destaca cadeias de decisão e relações entre atores estatais e não estatais no processo de tradução de intenções em práticas (Hupe, 2014; Lotta, 2019; Pires & Gomide, 2018; Winter, 2006). Em  $t_0$ , no Boracea, os arranjos intersetoriais e de implementação apresentaram um claro destaque entre a pasta de assistência social e OSC, com articulação efetiva apenas com a saúde, e relações pontuais com outros setores. No Boracea  $t_1$  houve uma evidente articulação entre agentes implementadores das OSC da assistência social e da saúde, que apresentaram dificuldades para acessar o alto escalão e influenciar decisões políticas mais estruturantes.

Já no DBA, o arranjo intersetorial observado, construído gradualmente, envolveu a intensa articulação de cinco setores de governo e OSC, 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.

Em linha com o que afirmam Candel e Biesbroek (2016), o arranjo de implementação do DBA foi consolidado ao longo de sua trajetória de implementação, com a interação de diversos atores, num processo de construção gradual de coordenação. Observou-se uma intensa integração entre os setores, pois todas as fases do programa foram, de algum modo, compartilhadas. Outro determinante da intersectorialidade foi a própria visibilidade do DBA na agenda municipal, que, desde o início, envolveu o prefeito e o alto escalão do governo. Um entrevistado, gestor de alto escalão SMS, considera que o DBA reunia algumas características essenciais para viabilizar a articulação intersectorial: “Ali você tem um território delimitado, uma população vulnerável muito claramente delimitada e um governante, o prefeito, como protagonista, chamando todo mundo. Então tem que ter território, população definida e uma instância de gestão” (Canato, 2017).

Nos casos analisados, a presença cotidiana das OSC, visando criar vínculos entre os usuários e os burocratas implementadores, também foi ressaltada pelos entrevistados como um facilitador da intersectorialidade, sobretudo por considerarem que seria mais difícil garantir que servidores públicos municipais se envolvessem tão intensamente com o dia a dia do território e com beneficiários em nível tão alto de vulnerabilidade.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O principal objetivo deste artigo foi analisar os fatores que explicam a conformação e a implementação de arranjos intersetoriais, sem assumir, normativamente, um tipo ideal de integração. Em linha com o debate analítico sobre integração de políticas e seguindo pressupostos da literatura sobre implementação de arranjos e análise de redes sociais, foi destacada a relevância de relações formais e informais, entre atores estatais e não estatais, construída no cotidiano e entre diferentes escalões da burocracia. Os arranjos formais são relevantes para garantir legitimidade política e autoridade aos projetos, porém são apenas o ponto de partida, sendo importante analisar a dinâmica das relações criadas no cotidiano da implementação entre os diversos atores envolvidos.

Indo ao encontro da literatura sobre intersectorialidade, que vê com ceticismo perspectivas totalizantes (Akerman et al., 2014) e destaca a importância de construções parciais e incrementais (Candel & Biesbroek, 2016), foram ressaltadas a relevância das dinâmicas incrementais e de relações de coordenação e comunicação entre setores governamentais, entre esses e OSC e mesmo entre escalões da burocracia, sem assumir que redes de governança de projetos são, necessariamente, horizontais.

Destacou-se ainda que processos políticos e dinâmicas de tomada de decisão que ocorrem no cotidiano e no nível da implementação podem ter peso decisivo na institucionalização de arranjos intersetoriais. Além das decisões de topo, legitimadas por mandatos políticos e relações intersetoriais mais formalizadas, adaptações, ajustes e aprendizados que ocorrem no cotidiano da implementação, no nível da rua, podem ajudar a retroalimentar processos decisórios e a criar novas estruturas de coordenação, desde que esses fluxos “de baixo para cima” sejam institucionalmente considerados. Assim, estruturas de incentivo e arranjos de coordenação de programas intersetoriais devem levar em consideração também aquilo que ocorre em nível local, com particular atenção às estratégias de comunicação intragovernamental, como alertado por Cunill-Grau (2014).

O principal avanço deste estudo foi incluir, na análise do processo de implementação e conformação de arranjos intersetoriais, a utilização de uma metodologia específica (ARS) para evidenciar a conformação de redes e modos de interação entre atores de diferentes setores públicos, níveis hierárquicos diversos, e entre trabalhadores das OSC. A dinâmica relacional mapeada não se restringe às relações horizontais entre setores, incluindo também relações verticais entre escalões da burocracia, que podem ser determinantes para o sucesso ou o fracasso dos projetos.

Observou-se ainda que é um equívoco assumir a horizontalidade nas relações entre setores governamentais só pela ausência de hierarquia formal entre eles. Em cada caso analisado, as secretárias municipais tinham diferentes níveis de capacidade de negociação, o que facilitou ou tornou mais difícil a construção e a consolidação de relações com outros setores.

Uma agenda futura de pesquisa pode investigar mais profunda e sistematicamente o papel das OSC na construção de articulações e pontes com outros setores. Em grande parte das políticas sociais, os trabalhadores de OSC se conformam como agentes implementadores, portanto se faz relevante a análise de mais casos nos quais essas organizações eventualmente construam as próprias redes intersetoriais em padrões distintos de regulação e coordenação, determinando o processo de implementação de políticas públicas.

## REFERÊNCIAS

- Akerman, M., Sá, R., Moyses, S., Rezende, R., & Rocha, D. (2014). Intersetorialidade? IntersetorialidadeS! *Ciência & Saúde Coletiva*, 19(11), 4291-4300.
- Bichir, R. M., Brettas, G. H., & Canato, P. C. (2017). Multi-level governance in federal contexts: the social assistance policy in the city of São Paulo. *Brazilian Political Science Review*, 11, 1-28.
- Bichir, R. M., & Canato, P. C. (2019). Solucionando problemas complexos? Desafios da implementação de políticas intersetoriais. In R. Pires (Org.), *Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas* (pp. 243-266). Brasília, DF: Ipea.
- Bichir, R. M., Haddad, A. E., Hoyler, T., Lotta, G. S., Canato, P. C., & Marques, E. C. L. (2018). Early childhood in the city of São Paulo: the implementation of São Paulo Carinhosa Program in Glicério. *Cadernos de Gestão Pública*, 24, 1-23.
- Bichir, R. M., Oliveira, M. C., & Canato, P. C. (2016). Para além da transferência de renda? Limites e possibilidades na articulação intersetorial de políticas sociais. Brasília. *Cadernos de Estudos*, 26, 81-102.
- Brodkin, E. (2011). Policy work: street-level organizations under new managerialism. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(2), 253-277.
- Bronzo, C. (2007). Intersetorialidade como princípio e prática nas políticas públicas: reflexões a partir do tema do enfrentamento da pobreza. In *Anais do 20º Congresso del CLAD sobre la Reforma del Estado y Modernización de La Administración Pública*, Caracas, Venezuela.
- Canato, P. C. (2017). *Intersetorialidade e redes sociais: uma análise da implementação de projetos para população em situação de rua em São Paulo* (Dissertação de Mestrado). Universidade de São Paulo, São Paulo, SP.
- Candel, J. L., & Biesbroek, R. (2016). Toward a processual understanding of policy integration. *Policy Sciences*, 49, 211-231.
- Carmo, M., & Guizardi, F. (2017). Desafios da intersetorialidade nas políticas públicas de saúde e assistência social: uma revisão do estado da arte. *Physis – Revista de Saúde Coletiva*, 27(4), 1265-1286.
- Costa, B. L. D., & Bronzo, C. (2012). Intersetorialidade no enfrentamento da pobreza: o papel da implementação e da gestão. In C. A. P. Faria (Org.), *Implementação de políticas públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte, MG: PUC Minas.
- Cunill-Grau, N. (2005). La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social. In *Anais do 10º Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santiago, Chile.
- Cunill-Grau, N. (2014). La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: un acercamiento analítico-conceptual. *Gestión y Política Pública*, 23, 5-46.
- Gontijo, J. G. L. (2012). Coordenação, cooperação, e políticas públicas: organizando percepções e conceitos sobre um tema caro à implementação. In C. A. P. Faria (Org.), *Implementação de políticas públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte, MG: PUC Minas.
- Haas, P. M. (1992). Epistemic communities and international policy coordination. *International Organization*, 46(1), 1-35.
- Hall, P. (1993). Policy paradigms, social learning and the state: the case of economic policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), 275-96.
- Hanneman, R. (2001). *Introduction to social network methods*. Berkeley, California: University of California.
- Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (2013). *Política pública, seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora*. Rio de Janeiro, RJ: Elsevier.
- Hupe, P. (2014). What happens on the ground: persistent issues in implementation research. *Public Policy and Administration*, 29(2), 164-182.
- Inojosa, R. M. (2001). Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersetorialidade. *Cadernos Fundap*, 22, 102-110.
- Junqueira, L. (2000). Intersetorialidade, transectorialidade e redes sociais na saúde. *Revista da Administração Pública*, 34(6), 35-45.
- Kingdon, J. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies*. Boston, Massachusetts: Little, Brown and Company.

- Lindblom, C. (1979). Still muddling, not yet through. *Public Administration Review*, 39, 517-526.
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public service*. New York, NY: Russell Sage Foundation.
- Lotta, G. (2014). Agentes de implementação: uma forma de análise de políticas públicas. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 19(65).
- Lotta, G. (2018). Burocracia, redes sociais e interação: uma análise da implementação de políticas públicas. *Revista de Sociologia e Política*, 26(66), 145-173.
- Lotta, G. (2019). A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. In G. Lotta (Org.), *Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil*. Brasília, DF: Enap.
- Lotta, G., Galvão, M., & Favareto, A. (2016). Análise do Programa Mais Médicos à luz dos arranjos institucionais: intersectorialidade, relações federativas, participação social e territorialidade. *Ciência & Saúde Coletiva*, 21(9), 2761-2772.
- Lotta, G., Pires, R., & Oliveira, V. (2014). Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. *Revista do Serviço Público*, 65(4), 463-492.
- Lowi, T. (1972). Four systems of policy, politics, and choice. *Public Administration Review*, 32(4), 298-310.
- Marques, E. (2000). *Estado e redes sociais: permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, RJ: Revan/Fapesp.
- Marques, E. (2013). As políticas públicas na ciência política. In E. Marques, & C. Faria (Orgs.), *A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo, SP: Unesp.
- Massardier, G. (2006). Redes de política pública. In E. Saravia, & E. Ferrarezi (Orgs.), *Políticas públicas* (Coletânea, Vol. 2, pp. 167-186). Brasília, DF: Enap.
- Mendonça, P. M., Medeiros, A., & Araújo, E. (2019). Models for government-nonprofits partnerships: a comparative analysis of policies for aids, social assistance and culture in Brazil. *Revista da Administração Pública*, 53(5), 802-820.
- Menicucci, T. (2018). Perspectivas teóricas e metodológicas na análise de políticas públicas: usos e abordagens no Brasil. *Revista Política Hoje*, 27(1), 42-55.
- O'Toole, L., Jr. (2010). Relações interorganizacionais no processo de implementação. In G. Peters & J. Pierre (Orgs.), *Administração pública: coletânea*. São Paulo, SP: Unesp.
- Pires, R. C. P. (2012). Estilos de implementação e resultados de políticas públicas: fiscais do trabalho e o cumprimento da lei trabalhista no Brasil. In C. A. P. Faria (Org.), *Implementação de políticas públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte, MG: PUC Minas.
- Pires, R. C. P. (2016). Arranjos institucionais para implementação de políticas e ações governamentais em direitos humanos. In A. L. M. Delgado, C. I. Gatto, M. S. Reis, & P. A. Alves (Orgs.), *Gestão de políticas públicas de direitos humanos*. Brasília, DF: Enap.
- Pires, R., & Gomide, A. (2018). Governança e capacidades estatais a partir da abordagem dos arranjos e instrumentos de políticas públicas. *Boletim de Análise Político-Institucional*, 19, 25-32.
- Sabatier, P. (2007). The need for better theories. In P. Sabatier (Ed.), *Theories of the policy process* (2a ed.). New York, NY: Westview Press.
- Saetren, H. (2014). Implementing the third-generation research paradigm in policy implementation research: an empirical assessment. *Public Policy and Administration*, 29(2), 84-105.
- Shankardass, K., Solar, O., Murphy, K. Greaves, L., & O'Campo, P. (2012). A scoping review of intersectoral action for health equity involving governments. *International Journal of Public Health*, 57, 25-33.
- Silva, L. (2013). *A construção federal da intersectorialidade na política de desenvolvimento social brasileira: o caso do Programa Bolsa Família* (Dissertação de Mestrado). Universidade de São Carlos, São Carlos, SP.
- Tosun, J., & Lang, A. (2017). Policy integration: mapping the different concepts. *Policy Studies*, 38(6), 553-570.
- Veiga, L., & Bronzo, C. (2014). Estratégias intersectoriais de gestão municipal de serviços de

proteção social: a experiência de Belo Horizonte. *Revista de Administração Pública*, 48(3), 595.

Veiga, L., & Carneiro, C. (2005). Desafios, possibilidades e limites de programas locais de combate à pobreza e à exclusão: as iniciativas das cidades de São Paulo de Belo Horizonte. In *Anais do 10º Congresso Internacional Del Clad sobre Reforma*

*del Estado y Modernización de la Administración Pública*, Santiago, Chile.

Wasserman, S., & Faust, K. (1994). *Social network analysis: methods and applications*. New York, NY: Cambridge University Press.

Winter, S. (2006). *Handbook of Public Policy*. Londres, UK: Sage.

### Pamella Canato



<https://orcid.org/0000-0001-7848-9027>

Mestra em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade de São Paulo (EACH/USP); Gerente de operações e desenvolvimento institucional no Grupo de Institutos Fundações e Empresas (GIFE).  
E-mail: pamellacanato@gmail.com

### Renata Bichir



<https://orcid.org/0000-0003-3111-2390>

Doutora em Ciência Política pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP/UERJ); Professora da Universidade de São Paulo (EACH/USP); Pesquisadora do Centro de Estudos da Metrópole (CEM).  
E-mail: renatabichir@usp.br