

Ministério da Saúde

FIOCRUZ
Fundação Oswaldo Cruz



Flávia Conceição dos Santos Henrique

Intersetorialidade na implementação de programas da área de Segurança Alimentar e Nutricional: um estudo sobre arranjos institucionais em municípios de pequeno porte do estado da Bahia

Rio de Janeiro

2016

Flávia Conceição dos Santos Henrique

Intersetorialidade na implementação de programas da área de Segurança Alimentar e Nutricional: um estudo sobre arranjos institucionais em municípios de pequeno porte do estado da Bahia

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Saúde Pública, da Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca, na Fundação Oswaldo Cruz, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Ciências.

Orientadora: Prof^ª. Dra. Jeni Vaitsman

Rio de Janeiro

2016

Catálogo na fonte
Instituto de Comunicação e Informação Científica e Tecnológica
Biblioteca de Saúde Pública

H519i Henrique, Flávia Conceição dos Santos.
Intersetorialidade na implementação de programas da área de Segurança Alimentar e Nutricional: um estudo sobre arranjos institucionais em municípios de pequeno porte do estado da Bahia. / Flávia Conceição dos Santos Henrique. -- 2016.
201 f. : tab.
Orientadora: Jeni Vaitsman
Tese (Doutorado) – Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Rio de Janeiro, 2016.
1. Segurança Alimentar e Nutricional. 2. Ação Intersetorial. 3. Programas e Políticas de Nutrição e Alimentação. 4. Relações Interinstitucionais. 5. Planejamento Estratégico. I. Título.

CDD – 22.ed. – 363.8098142

Flávia Conceição dos Santos Henrique

Intersetorialidade na implementação de programas sociais na área de Segurança Alimentar e Nutricional: um estudo sobre arranjos institucionais em municípios de pequeno porte do estado da Bahia

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Saúde Pública, da Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca, na Fundação Oswaldo Cruz, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Ciências.

Aprovada em: 30 de maio de 2014

Banca Examinadora

Prof^a. Dra. Jeni Vaitsman
Fundação Oswaldo Cruz - Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca

Prof^a. Dra. Sandra Aparecida Venâncio de Siqueira
Fundação Oswaldo Cruz – Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca

Prof^a. Dr. João Mendes Ribeiro
Fundação Oswaldo Cruz - Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca

Prof^a. Dra. Sandra Maria Chaves dos Santos
Universidade Federal da Bahia

Prof^a. Dra. Luciene Burlandy Campos de Alcântara
Universidade Federal Fluminense

Rio de Janeiro

2016

A Ana Maria e José Henrique, meus pais, com
amor

AGRADECIMENTOS

A Jeni, pela orientação precisa e qualificada - por ter me impelido, muito, a tentar ir além, em termos teórico-metodológicos. Agradeço, sobretudo, pelo que aprendi de cuidado, de alteridade e de compreensão.

Aos gestores e gestoras municipais que confiaram e compartilharam comigo o cotidiano de suas funções – muito obrigada!

Às bancas de qualificação e de defesa, pelas oportunidades de diálogo e contribuições que aportaram à tese.

A Sandra Chaves, aquela que me fez desviar olhares acadêmicos iniciais e me trouxe até aqui; e me acompanha. Pela referência acadêmica que é para mim, pela amizade que segue.

Ao Programa de Pós-Graduação em Saúde Pública da ENSP/Fiocruz, pela oportunidade de formação. Especialmente, agradeço à professora Patrícia Ribeiro e ao professor Carlos Otávio, ambos do Departamento de Ciências Sociais, pelos ensinamentos partilhados e acolhida acadêmica na forma de prazerosas disciplinas – conteúdos e formas. Também agradeço à SECA, na pessoa do Eduardo.

Aos colegas de doutorado, especialmente Delba e Tatiana.

Às queridas Lana, Gimena e Jasilaine, que em momentos cruciais do doutorado cooperaram. Obrigada!

Às novas amigas que a estadia no Rio me permitiu construir – tão queridas, companheiras e disponíveis ao bem querer. Carla, Eva, Ingrid e Michele: tão bom tê-las conhecido, tão bom tê-las próximas! Obrigada por todos os bons momentos, pela tão necessária acolhida quando tudo parecia frio (mesmo no Rio!).

A Cláudia, amiga que o Rio me ajudou a reencontrar – que faz minhas orelhas arderem com delicados e necessários puxões. Obrigada por persistir nessa nossa amizade e pela acolhida quando cheguei ao Rio.

Às amigas e amigo da vida toda e outros que até parecem que assim sempre foram; sem os quais não me reconheço, que compartilham vida, trabalho e tantas alegrias de viver: Aline Lima, Ana Amor, Everson Mireles, Ligia Amparo, Luciana Alaíde, Sheila Brito e Suely Aires.

Às amigas que de baiana me fazem também pernambucana, pelo tanto de amor, carinho e cuidado que compartilhamos e cuidadosamente cultivamos. Matilde e Sandra, vocês são essenciais. Obrigada pelo que somaram de pressão à realização do doutorado em 2010.

Às minhas irmãs Andréa e Priscila, pelo amor que nos une e constrói de respeito mútuo, compreensão e companheirismo. Aos meus irmãos Henrique e Julierme, também pelo nosso amor.

Às sobrinhas e sobrinho: Andressa, Lara, Ana Fernanda, Eduardo, Ayla e Isabela, que vem chegando – pelo que aportam de alegrias e renovam de amor.

A Micheli, porque na maioria das vezes me faz não lembrar que somos todos muitos sós.

RESUMO

Esse estudo se situa no debate sobre as oportunidades e os obstáculos à implementação descentralizada do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) a partir da promoção da intersetorialidade, uma diretriz chave deste Sistema e uma condição de efetividade da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. O objetivo geral foi analisar os fatores que favorecem e ou obstaculizam a promoção da intersetorialidade no âmbito da implementação conjunta de programas da área de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) por governos de municípios de pequeno porte do estado da Bahia. Partiu-se do argumento que, na esfera dos governos locais, a promoção da intersetorialidade tem seus limites e possibilidades nos incentivos e constrangimentos criados pelos modos como os atores estatais estruturam relações de interdependência em torno da implementação de programas relacionados à SAN, induzidos pelos desenhos institucionais estabelecidos pelo governo federal. Para atingir os objetivos e propósitos, o estudo fundamentou-se na abordagem neoinstitucionalista da escolha racional, em Elinor Ostrom. O *Institutional Analysis and Development Framework* constituiu-se na base metodológica do estudo e permitiu identificar as unidades de análise, categorias analíticas e variáveis que serviram de referência à coleta, processamento e análise das expressões empíricas. Para apreensão empírica, elegeram-se estudos de caso múltiplos com o mesmo desenho metodológico como estratégia de investigação e, também, utilizaram-se técnicas e instrumental analítico da abordagem qualitativa. A partir dos resultados sustentam-se os argumentos do estudo. Os arranjos institucionais de implementação conjunta de programas de SAN não eram efetivos, porquanto não conformavam, nas específicas condições espaciais e temporais estudadas, padrões de relações cooperativos e coordenados e, também, eram incipientes as oportunidades de aprendizagem neste sentido. As condições institucionais constrangiam as escolhas dos atores, as quais poderiam implicar em opção por estratégias de mudança no modo como estruturavam suas interações nas arenas de ação focalizadas. As possibilidades de escolhas dos atores estavam limitadas por uma série de variáveis, articuladas entre si, relacionadas aos fatores de contexto e às estruturas das arenas de ação. Sobre a implementação do SISAN, em contextos similares aos estudados, é possível concluir que, dada à configuração dos arranjos institucionais de implementação conjunta de programas da área de SAN, os limites superam as possibilidades de sua efetiva implementação.

Palavras-chave: Segurança Alimentar e Nutricional. Intersetorialidade. Arranjos Institucionais. Padrão de Interação.

ABSTRACT

This study is situated in the debate on the opportunities and obstacles to the implementation decentralized of the National System for Food and Nutritional Security (SISAN) from the promotion of intersectionality, a guideline key to this system and a condition of effectiveness of the National Policy of Food and Nutrition Security. The main objective was to analyze the factors that favour and/or impede the promotion of the intersectionality in the implementation of the programs of SAN by small municipalities in the state of Bahia, Brazil. We started with the argument that, in the sphere of local government, there are limits and possibilities of the promotion of the intersectoriality in the incentives and constraints created by the ways in which actors of the governments structure relationship of interdependence surrounding the implementation of programs related to the SAN, induced by institutional designs set up by the federal government. For achieving the objectives and purposes, the study was based on the neo-institutionalist approach of rational choice proposed by the sociology Elinor Ostrom. The Institutional Analysis and Development Framework was the methodological basis of the study that help to identify the units of analysis, analytical categories and variables that was useful as a reference to the collection, processing and analysis of empirical data. For empirical understanding, the multiple case studies with the same methodological design was elected as a investigation strategy, with the techniques and analytical tools of qualitative approach. From the results, we argue that they not conformed patterns of cooperative relations and coordinated. And, also, we noted that were incipient the learning opportunities in this direction. The institutional conditions constrained the choices of actors, which could result in option strategies for change in the way that they structured their interactions in the arenas of action focused. The possibilities of the actors' choices were limited by a series of variables, connected to each other, factors related to the context and structures of arenas of action. In relation to the implementation of SISAN in contexts similar to those studied, we conclude that, given the configuration of institutional arrangements for joint implementation of programs in the SAN, the limits exceed the possibilities of their effective implementation.

Keywords: Food and Nutrition Security. Intersectionality. Institutional Arrangements. Pattern of Interaction.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 -	Institutional Analysis and Development Framework.....	58
Figura 2 -	Institutional Analysis and Development Framework com níveis de arenas.....	58
Quadro 1 -	Matriz de Análise.....	94
Quadro 2 -	Modalidades de uso do IGD do PBF.....	113
Quadro 3 -	Índice e fatores de cálculo do IGD do PBF.....	114
Quadro 4 -	Perfil dos Informantes-Chaves dos municípios estudados	135

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 -	Síntese das informações sobre economia e renda do Município 1. Bahia, 2014.....	78
Tabela 2 -	Síntese das informações sobre educação do Município 1. Bahia, 2014.....	79
Tabela 3 -	Síntese das informações sobre saúde e saneamento básico do Município 1. Bahia, 2010/4.....	80
Tabela 4 -	Síntese das informações sobre assistência social e acesso a serviços do Município 1. Bahia, 2013/4.....	81
Tabela 5 -	Síntese de informações sobre Segurança Alimentar e Nutricional no Município 1. Bahia 2013/4.....	81
Tabela 6 -	Síntese das informações sobre economia e renda do Município 2. Bahia, 2010.....	83
Tabela 7 -	Síntese das informações saúde e saneamento do Município 2. Bahia, 2010/3.....	84
Tabela 8 -	Síntese das informações sobre educação no Município 2. Bahia 2010/4.....	85
Tabela 9 -	Síntese das informações sobre assistência social e acesso a serviços no Município 2. Bahia 2013/4.....	86
Tabela 10 -	Síntese das informações sobre Segurança Alimentar e Nutricional no Município 2. Bahia 2013/4.....	86

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BVJ	Benefício Variável Vinculado ao Adolescente
CAISAN	Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional
COMSEA	Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CPR	Recursos de Propriedade Comum
CRAS	Centros de Referência em Assistência Social
CREAS	Centro Especializado de Assistência Social
DeCS	Descritores em Ciências da Saúde
DHAA	Direito Humano à Alimentação Adequada
EBIA	Escala Brasileira de Insegurança Alimentar
ESF	Estratégia de Saúde da Família
GTI	Grupos de Trabalho Intersetoriais
IAD	Institutional Analysis and Development Framework
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IER	Institucionalismo da Escolha Racional
IGD	Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família
IGDM	Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família Municipal
LOSAN	Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MS	Ministério da Saúde
MUNIC	Pesquisa de Informações Básicas Municipais
NGP	Nova Gestão Pública
NNPP	Núcleo de Nutrição e Políticas Públicas da Escola de Nutrição da UFBA
NUSAN	Núcleo de Ensino, Pesquisa e Extensão para Promoção da SAN
OMS	Organização Mundial da Saúde
PBF	Programa Bolsa Família
PGRM	Programas de Garantia de Renda Mínima
PGRFM	Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PS	Promoção da Saúde
PSE	Programa Saúde na Escola
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SENARC	Secretaria de Renda de Cidadania
SIAB	Sistema de Informação da Atenção Básica
SICON	Sistema de Condicionalidades
SISAN	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
TER	Teoria da Escolha Racional
UPB	União de Prefeitos da Bahia

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO: O PROBLEMA OBJETO E SEUS RECLAMES	14
2	DELIMITANDO O PROBLEMA: DISSONÂNCIA ENTRE CONTEÚDO E FORMAS	25
3	ENTENDENDO O DESAFIO: A BUSCA DA INTERSETORIALIDADE	29
3.1	INTERSETORIALIDADE: POSLISSEMIA OU IMPRECISÃO CONCEITUAL?.....	29
3.2	INTERSETORIALIDADE: ALGUMAS CONDIÇÕES À SUA REALIZAÇÃO.....	32
3.3	INTERSETORIALIDADE: O VAZIO TEÓRICO-METODOLÓGICO.....	37
4	TEORIA DA AÇÃO COLETIVA POR ELINOR OSTROM	41
4.1	TEORIA DA AÇÃO COLETIVA: UMA POSSIBILIDADE PARA O ENTENDIMENTO DOS DESAFIOS À INTERSETORIALIDADE.....	41
4.2	A TEORIA DA AÇÃO COLETIVA EM ELINOR OSTROM COMO RECURSO TEÓRICO-METODOLÓGICO.....	45
4.2.1	O Quadro de Desenvolvimento e Análise Institucional – IAD	53
4.2.2	A aplicação do Quadro IAD para situações de ação coletiva	60
5	ARGUMENTOS TEÓRICOS DO ESTUDO: INTERSETORIALIDADE E AÇÃO COLETIVA	64
6	PERCURSO METODOLÓGICO	70
6.1	OPÇÕES METODOLÓGICAS.....	72
6.2	PROCEDIMENTOS.....	75
6.2.1	Critérios de seleção dos municípios	75
6.2.2	Caracterização dos municípios eleitos para o estudo	78
6.2.3	Descrição dos informantes-chaves do estudo	87
6.2.4	Instrumentos de coleta de dados	87
6.2.5	Procedimentos de análise	89
6.2.6	Matriz de Análise	89
6.2.7	Considerações éticas	102
7	CARACTERIZAÇÃO DOS PROGRAMAS: UM OLHAR SOBRE A INTERSETORIALIDADE	103
7.1	A INTERSETORIALIDADE NO SISAN.....	103

7.2	A INTERSETORIALIDADE NO PBF.....	106
7.2.1	Gestão Intersetorial das Condicionalidades do PBF e o IGD.....	110
7.3	A INTERSETORIALIDADE NO PSE.....	114
8	RESULTADOS E DISCUSSÃO.....	118
8.1	ARRANJOS INSTITUCIONAIS DE GESTÃO INTERSETORIAL DE PROGRAMAS DE SAN.....	118
8.1.1	Dinâmica de interação.....	119
8.1.1.1	Arena de Ação: Atores.....	119
8.1.1.2	Arena de Ação: Situação de ação.....	132
8.2	CONTEXTO.....	149
8.2.1	Regras Operacionais.....	150
8.2.2	Atributos relacionais dos atores: o lugar das normas.....	154
8.2.3	Condições Político-intitucionais.....	162
9	PADRÃO DE INTERAÇÃO.....	169
10	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	179
	REFERÊNCIAS.....	188
	APÊNDICE.....	198

1 INTRODUÇÃO AO PROBLEMA: O OBJETO E SEUS RECLAMES

No Brasil, a exclusão, a desigualdade, a pobreza e a insegurança alimentar e nutricional conformam-se fenômenos sociais fortemente imbricados, demarcatórios de complexas relações na sociedade. Expressam padrões sociais forjados historicamente que se interpõem à garantia de direitos sociais, como parte da cidadania e de uma ordem social democrática.

Há décadas, a persistência desses fenômenos é debatida e mobiliza governos e segmentos políticos e sociais organizados em torno de soluções, mas somente a partir dos anos 1980, tais fenômenos ganham maior expressão, na esteira dos acontecimentos políticos, econômicos e sociais que reverberaram no campo da proteção social, com a inflexão democrática do Estado brasileiro, pautada em princípios de justiça e inclusão social. Observa-se uma mudança na agenda governamental, especialmente no conteúdo interpretativo dos problemas e de suas soluções, junto à redemocratização da sociedade brasileira. A partir de então, reforça-se de forma crescente, o reconhecimento de que a consolidação da democracia demanda a superação desses problemas por meio de um projeto de desenvolvimento social protagonizado pelo Estado e assentado em políticas públicas inclusivas.

Como problemas que ultrapassam as fronteiras nacionais, ainda que em magnitudes diferentes, abarcando países em desenvolvimento, a conexão da agenda nacional àquelas de organismos de apoio ao desenvolvimento e de agências internacionais de financiamento conduziu ao acirramento do debate sobre as condições necessárias à promoção do desenvolvimento social e o papel e a estruturação do Estado para o seu alcance. Criou-se certo consenso em torno da contradição entre democracia, direitos sociais, cidadania e a persistência de desigualdade e de pobreza, e de seus desdobramentos em termos de bem-estar social.

Superadas as contradições quanto ao modelo de Estado mais adequado ao alcance de respostas efetivas, compreende-se que a consolidação de uma ordem democrática requer um Estado capaz de mobilizar os meios necessários à justiça social e à garantia dos direitos de cidadania (KLIKSBERG, 2002). Em torno das respostas sobre o papel do Estado, observa-se uma concordância sobre a necessidade de forjar novos arranjos institucionais, coerentes e harmônicos com um projeto de ampliação da cidadania social via políticas públicas estatais.

No contexto brasileiro de redemocratização do Estado e da sociedade no campo das políticas sociais, uma nova institucionalidade foi inaugurada pela Constituição de 1988,

focada em uma política de proteção social abrangente e sustentada em princípios como universalidade, integralidade, equidade, participação e descentralização. Transcorridos aproximadamente vinte e cinco anos de sua promulgação, constatam-se avanços na esfera do social; não obstante, aqueles fenômenos persistem em magnitude incompatível com um Estado democrático de direito.

Os sistemas universais de produção e provisão de bens e serviços públicos instituídos desde então, não lograram justiça e bem-estar sociais compatíveis com uma nova ordem democrática. As políticas, os programas e as ações afins a estes sistemas, implementados em diversas áreas de políticas sociais, ainda que estabelecidas as bases normativas de institucionalização e orientados por desenhos político-institucionais inovadores, não alcançaram resultados na magnitude almejada, pelo menos em termos qualitativos.

Nesse contexto de reconhecimento da dissonância entre arcabouço jurídico-normativo e tradução prática e efetiva de políticas públicas, entre outras justificativas possíveis, ganha relevância¹ o debate sobre a implementação² (FARIA, 2012), o qual suscita reflexões a respeito da organização e da gestão destas políticas e, notadamente, sobre as possibilidades de efetivar uma estratégia intersetorial nas práticas sociais de gestão, dada a natureza interde*pendente dos problemas e de suas soluções.

A literatura aponta que são vários e de diferentes naturezas os obstáculos relacionados à ação pública no campo da proteção social. São questões conjunturais e estruturais de ordem política, econômica, institucional, social e cultural que implicam em sua baixa efetividade. Também a natureza dos problemas – referida por Rittel e Webber como "questões perversas" (1973 *apud* WILLIAMS, 2010) –, a qual se caracteriza por ultrapassar limites setoriais, organizacionais e profissionais. São problemas que, pela complexidade que os caracterizam e pela diversidade de interesses, implicam em multiplicidades de entendimentos sobre suas causas e soluções, e em dificuldades de se obter consensos (WILLIAMS, 2010).

Foi no entorno dos desafios postos à implementação efetiva de sistemas públicos e universais de proteção social que reconhecemos questões que precisam ser mais bem compreendidas empiricamente, e a partir das quais definimos o objeto dessa investigação. Partimos da compreensão de que os processos de implementação respondem, em grande

¹ Relevância em termos de reconhecimento acadêmico, uma vez que Faria (2012), em estudo sobre a prática da implementação no Brasil, expressa a incipiência da produção científica desta "subárea", em termos quantitativos.

² Desde que Pressman e Wildavsky problematizaram em torno da implementação, a partir do fracasso da experiência do Programa da Administração de Desenvolvimento Econômico, em Oakland, a literatura sobre análise de políticas públicas tem sublinhado o papel desta etapa da política para o sucesso de intervenções voltadas ao enfrentamento de problemas sociais.

medida, pelos resultados alcançados por políticas públicas (NOGUEIRA, 2008). Assim, interessou-nos, para os fins do estudo, melhor compreender alguns dos fatores que, na “etapa” da implementação, favorecem ou dificultam os sistemas ser aquilo que se pretende que sejam (MELLO, 1991).

O entendimento da implementação como etapa, também de tomada de decisões (SILVA; MELLO, 2000), nos faz considerar que interesses, escolhas e estratégias nesta fase, moldados por uma diversidade de contextos particulares, retraduzem no nível operacional, decisões de políticas realizadas em outros níveis. Assim, essa etapa do ciclo de políticas públicas deve ser encarada, antes de tudo, como processo de adaptação e aprendizagem.

Mais especificamente, na área que trata este estudo – da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) – já se somam mais de oitenta anos de experimentação de políticas públicas setoriais, caracterizadas historicamente por ações intermitentes e orientadas por diferentes interpretações do problema³. No decorrer dessa trajetória, conquistas no âmbito da dinâmica político-social e institucional do país têm implicado em mudanças no padrão normativo e no marco analítico das intervenções públicas na área, refletidas no enfrentamento das questões alimentar e nutricional para além de um tratamento restrito à agenda do combate à fome e à miséria, assumindo uma perspectiva mais ampla, relativa à natureza do problema e às soluções requeridas.

Contudo, mesmo com expressão social, a agenda pública apenas se traduz em políticas públicas consistentes a partir de 2003, com a posse de um novo governo. Nesse contexto, a SAN é assumida politicamente e alcança uma nova institucionalidade: a de política de Estado, com a instituição de arcabouço jurídico-legal, a partir da sanção da Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) – Lei 11.346 de 2006. A LOSAN foi regulamentada em 2010, através do Decreto nº 7.272. Ainda nessa década, a alimentação foi expressamente incluída no artigo 6º da Carta Constitucional, como um direito social, mediante a promulgação da Emenda Constitucional nº 64 de 2010. Desde então, a SAN passou a ser considerada uma condição de realização do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e compreendida como:

Realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de

³ Inclusive no que se refere à conveniência de nomear políticas e programas de alimentação e nutrição, desde sempre, como área de segurança alimentar e nutricional mais recentemente, tal como expresso acima. Reportamo-nos assim, mas entende-se que a área estruturou-se a partir de políticas assentadas em diferentes marcos normativos e analíticos (NOGUEIRA, 1998).

saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis (Brasil, 2006a).

Este conceito compreende quatro categorias interdependentes, expressas no Decreto 7.272, de 2010⁴ – a produção de alimentos, o acesso, o consumo e sua utilização biológica –, as quais se traduzem analiticamente em sete dimensões: produção de alimentos; disponibilidade de alimentos; renda e condições de vida; acesso à alimentação adequada e saudável, incluindo água; saúde, nutrição e acesso a serviços relacionados; educação; e programas e ações relacionados à SAN (BRASIL, 2010a).

Condizente com um enfoque complexo e multidimensional do conceito e na busca pela garantia de organicidade às ações na esfera da SAN, a LOSAN instituiu o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). Essencialmente intersetorial, o SISAN deve ser organizado⁵ por meio de diversos mecanismos e instrumentos institucionais, os quais, articulados, devem orientar a formulação e a implementação da Política e do Plano Nacional de SAN, além de estimular a integração dos esforços entre governo e sociedade civil, bem como promover o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação da SAN com vistas a assegurar o DHAA. Deve orientar-se pelos princípios de universalidade e equidade no acesso à alimentação adequada, participação social e transparência e pelas diretrizes de promoção de intersetorialidade das políticas, programas e ações governamentais e não governamentais, descentralização das ações, monitoramento da situação alimentar e nutricional e articulação entre orçamento e gestão, entre outras (BRASIL, 2006a).

Todos esses princípios apontam para a necessidade de intervenções públicas que ultrapassem os limites institucionais e os formatos pelos quais, tradicionalmente, são formuladas e implementadas as políticas e os programas na área de SAN, objetivando superar as características estruturais que refletem a intervenção do Estado nas políticas sociais, sobretudo a fragmentação e o isolamento institucional (AURELIANO; DRAIBE, 1989).

A implementação do SISAN pressupõe, dessa forma, um desenho institucional descentralizado e coordenado, dependente do estabelecimento de complexas relações cooperativas entre atores de diversos setores, nas esferas intra/intergovernamental e intra-interorganizacional, mas também entre governo e sociedade. Assim, reivindica inovações a partir de gestões que fomentem relações de parceria, cooperação, articulação e coordenação,

⁴ Decreto que institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

⁵ O SISAN é integrado por: Conferência Nacional de SAN; Conselho de SAN (CONSEA), órgão de assessoramento ao Presidente da República; a Câmara Interministerial de SAN, integrada por Ministros de Estado e Secretários Especiais de pastas afetas à SAN; os órgãos e entidades de SAN da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; e as instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, de acordo com previsão legal (Brasil, 2006a)

envolvendo diferentes grupos sociais que atuam na esfera política – atores estatais e societários (CORTES, 2013). Mais complexo ainda, remete a uma estrutura organizacional sistêmica que deve articular vários outros sistemas de oferta de bens e serviços públicos e, também, unidades político-administrativas autônomas, as quais devem atuar coordenadamente em torno de interesse comum.

Frente a essa nova institucionalidade, não é tarefa simples traduzir conquistas expressas no ordenamento jurídico-institucional em políticas públicas intersetoriais, convergentes, descentralizadas e participativas, desde um enfoque sistêmico que efetive em nossa sociedade o DHAA. Entendemos que esses são marcos de referência que reivindicam reflexões em torno de práticas, princípios e valores (BURLANDY; MATOS, 2012; BURLANDY, 2009), e modificações substanciais nas formas de operar as políticas públicas e seus resultados – novas racionalidades, estratégias e paradigmas de ação coletiva.

Não são poucos e, muito menos modestos, os desafios que se projetam à institucionalização efetiva desse Sistema. Como expresso anteriormente, as políticas, os programas e as ações que demandam frente à amplitude das dimensões incluídas ao conceito de SAN, somados aos princípios e diretrizes que anuncia, transbordam limites setoriais e da esfera pública estatal *vis à vis* a materialização de objetivo político-social tão arrojado. Remete a processos e dinâmicas político-administrativas inovadoras no sentido de viabilizar e potencializar novas estratégias e práticas de gestão e, mais que isso, modelos de proteção social. Em torno de tais processos, é preciso sublinhar a dinâmica relacional envolvida.

São desafios complexos e de distintas naturezas – política, econômica, institucional e cultural. É possível organizá-los em quatro categorias específicas, mas interdependentes: a primeira se refere a questões intrínsecas, relacionadas ao desenho institucional propugnado no marco normativo, exponenciado pelo caráter difuso do conceito de SAN; a segunda se associa a questões, de certa maneira, previstas e relacionadas à implementação descentralizada de sistemas públicos e universais de garantia de direitos sociais em contextos como o brasileiro; a terceira remete a novas questões impostas pela contemporaneidade, que reverberam na relação Estado/Sociedade; e, por fim, a quarta categoria aponta para fatores conjunturais que podem implicar em “desvios de rota” das políticas sociais e que contrapõem o instituinte ao instituído (FLEURY, 2009; LOBATO, 2009).

A miríade de questões a serem superadas relaciona-se às heterogeneidades espaciais e profundas desigualdades estruturais de ordem econômica, social e de capacidade administrativa; às características estruturais do sistema de proteção social; aos inúmeros desafios postos ao federalismo e às relações intergovernamentais; ao mix institucional e suas

implicações para as relações Estado/Sociedade; às “vicissitudes” próprias do processo de implementação de políticas públicas, em realidades regionais e locais com diferentes experiências sócio-históricas; aos dilemas envolvidos na organização da ação coletiva; e à desconexão entre as agendas social e econômica.

Todos estes são elementos que se interpõem entre o arcabouço normativo e a efetiva implementação de sistemas públicos e universais de provisão de bens públicos, tal como o SISAN. São fatores que implicam na consideração do caráter contingente dos resultados das intervenções públicas. É ampla a literatura sobre análise de políticas públicas que destaca a complexidade e as contradições do processo de institucionalização de novas práticas sociais e políticas, sobretudo pelo que, na contemporaneidade, representam em termos de ruptura de dinâmicas tradicionais (JACOBI, 2002) e requerem de inovações no desenvolvimento do setor público, tanto em relação aos seus produtos, quanto dos processos que lhes dão causa (PETERS, 2013).

Análises sobre implementação de políticas públicas abundam⁶ em conclusões que revelam que, apesar de desenhos insitucionais inovadores, de enormes esforços e de “boas intenções”, a maioria das políticas tem produzido resultados aquém dos objetivos almejados ou, de outra forma, reluzentes em termos quantitativos, mas foscos do ponto de vista qualitativo. Apontam para um descompasso entre robustez do arcabouço normativo, considerando aspectos técnicos e formais, e as condições próprias da realidade (VAITSMAN, 2000; COSTA; BRONZO, 2012).

Destarte, vasta produção nos campos das ciências sociais, da política e da saúde coletiva vem destacando um importante desalinhamento entre discursos e práticas institucionais, as quais reproduzem um conjunto de relações sociais (LUZ, 1979). Esta desarmonia pode ser imputada, em alguma medida, à concordância tácita, “ingênuo” e simplista, que parece ainda prevalecer e que se refere à separação estanque entre etapas do processo de políticas públicas ou a uma visão linear da implementação como desdobramento lógico dos processos de decisão, próxima a uma perspectiva *top-down* da formulação e do desenho dos programas (SILVA; MELLO, 2000); e às percepções que consideram que, instituídos os marcos legais e somadas as vontades e a capacitação técnica dos agentes envolvidos, tem-se a fórmula do sucesso das intervenções públicas. Oculta-se, assim, um aspecto central que diz respeito aos processos produzidos pela interação entre indivíduos – as formas próprias de governar (VAITSMAN, 2001).

⁶ Referimos-nos às análises em termos de recorrência de conclusões dessa natureza e não ao quantitativo de estudos que focalizaram a implementação de políticas públicas.

A implementação do SISAN se dá no mesmo contexto geral em que ocorreu – e ainda ocorre – a construção de outros sistemas de políticas sociais e, em parte, supomos, que se beneficia dos processos e produtos destes, sobretudo em termos das aprendizagens produzidas. Consideramos que, estes mesmos processos que nas últimas décadas reverberaram em novos desenhos institucionais, em alterações nas relações intergovernamentais e nos sistemas de gestão local (ARRETCHE, 1999; 2002; SOUZA, 2004; FLEURY; OUVENEY; KRONEMBERGER; ZANI, 2011), em democratização das relações entre Estado e Sociedade, e em inovações político-organizacionais (VAITSMAN, 2006), por certo pavimentaram o caminho para esse novo desafio, implicando, nesse momento, em condições mais favoráveis à implementação e efetivação descentralizada do SISAN, em que pese também apontarem para constrangimentos significativos e comungarem contextos marcados pela incerteza.

Não obstante partilharem do mesmo contexto geral, estando assim submetidos a questões similares, é fundamental não desconsiderar as especificidades e as condições próprias da área de SAN – sua natureza, seus processos, sua lógica e sua trajetória de constituição e desenvolvimento – as quais conformam um contexto próprio e singular.

Com relação a outros Sistemas, como o Sistema Único de Saúde (SUS) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), consideramos que a implementação do SISAN potencializa a complexidade por se tratar de um Sistema, por natureza, multidimensional e que requer articulação de uma diversidade de situações de interdependência em torno de políticas públicas que perpassam limites setoriais. Sua implementação nas esferas locais demanda relações intersetoriais, as quais pressupõem parceria, cooperação, e ação conjunta e coordenada em torno de um projeto coletivo, envolvendo diferentes setores, níveis e organizações do governo e da sociedade.

Desse modo, enquanto Sistemas como o SUS e o SUAS caracterizam-se institucionalmente como macro-organizações com estruturas e mecanismos próprios que congregam um conjunto de organizações com relação orgânica⁷ de interdependência entre elas, porquanto circunscritas a um mesmo setor de política, o SISAN, por outro lado, embora também se refira a uma macro-organização, se constitui em torno de um bem comum não completamente reconhecido⁸ e apresenta competências mais difusas por reunir organizações

⁷ Ao menos do ponto de vista formal.

⁸ A longa trajetória nacional de programas focalizados na fome e carências nutricionais não favoreceu a construção de uma institucionalidade da questão alimentar e nutricional em perspectiva mais ampla – de SAN –, referida à noção do DHAA (TAKAGI; MALUF, 2011).

de uma diversidade de setores de políticas públicas⁹ com estruturas, objetos, agendas, interesses e expectativas próprios, devendo enfrentar dilemas e idiosincrasias político-institucionais a serem coordenados em torno da promoção da SAN¹⁰.

Assim, se entendemos as organizações e, conseqüentemente, os sistemas nos quais se integram, como espaços sociais heterogêneos (FARIAS; VAITSMAN, 2002), podemos dizer, dadas as especificidades acima, que o SISAN exponencia esse aspecto. Neste sentido, tal como expresso por Nogueira ao referir-se aos desafios de arranjos governamentais de enfrentamento de problemas não setoriais: “a gestão está sujeita a acomodações permanentes, devendo esforçar-se para construir sentidos consensuais e consolidar relações de reciprocidade e confiança para o trabalho em equipe” (Nogueira, 2008, p. 68)

Ao situar o SISAN nessa perspectiva, é possível assumir que a sua estrutura organizacional e o modo de funcionamento devem corresponder, guardadas as devidas proporções, a um Sistema Policêntrico, tal como cunhado por Vicent Ostrom e colaboradores para referirem-se a uma específica forma organizacional (OSTROM; TIEBOUT; WARREN, 1961 *apud* OSTROM, 2009). O conceito de policentricidade e o que entendem por sistema são expressos da seguinte forma:

‘Policêntrico’ denota muitos centros de tomada de decisões que são formalmente independentes uns dos outros. Se eles realmente funcionam independentemente ou ao contrário constituem um sistema interdependente de relações, é uma questão empírica em casos particulares. Na medida em que eles levam uns aos outros em conta nas relações competitivas, entram em vários compromissos contratuais e cooperativos ou têm mecanismos centrais para resolver os conflitos, as diversas jurisdições de políticas em uma área metropolitana podem funcionar de uma forma coerente com padrões consistentes e previsíveis de comportamento interativo. À medida que é assim eles podem ser ditos que funcionam como um ‘sistema’ (Ostrom, Tiebout e Warren, 1961. p. 831-32 *apud* Ostrom, 2009, p. 411). (tradução nossa)

⁹ Integra o SISAN, entre outros, a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN) integrada por Ministros de Estado e Secretários Especiais responsáveis pelos setores de políticas relacionados à SAN e que tem como atribuição a mobilização, a articulação e a coordenação. Atualmente integram a CAISAN 19 ministérios, sob a coordenação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), sendo eles: Pesca e Aquicultura; Trabalho e Emprego; Educação; Integração Nacional; Fazenda; Desenvolvimento Agrário; Saúde; Secretaria Geral da Presidência da República; Políticas e Promoção da Igualdade Racial; Meio Ambiente; Políticas para Mulheres; MDS; Planejamento, Orçamento e Gestão; Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Direitos Humanos; Casa Civil; Cidades; Ciência, da Tecnologia e Inovação; e Relações Exteriores. Nos níveis estadual e municipal devem ser instituídos mecanismos correlatos.

¹⁰ Instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, também podem integrar o Sistema desde que atendam às condicionalidades.

Assumindo o desenho do SISAN como o de um Sistema Policêntrico – de interdependência de relações –, reconhecemos que a implementação de uma estrutura organizacional complexa como essa reivindica que se problematize em torno de questões que possam responder sobre possibilidades e limites à sua efetivação em contextos empíricos. Nesse aspecto, é importante sublinhar que as condições e os processos de implementação de políticas sociais no Brasil são bastante heterogêneos, assimétricos e irregulares e alteram-se na dependência de fatores diversos (VAITSMAN, 2006). Diante de “mesmos” obstáculos, estudos revelam que algumas políticas “pegaram” e outras não (ARRETCHE, 2004; SOUZA, 2004; ALMEIDA, 2000).

A autonomia e a centralidade conferidas pela Constituição de 1988 à esfera municipal, somada à diversidade de condições locais, permitem, entre outros fatores relevantes, que encontremos experiências locais diversas de descentralização e implementação de políticas sociais – algumas exitosas e inovadoras; outras, toscas e pífiás.

Tomamos como uma das premissas desse estudo, tal como sugerem Mello (1991), Souza (2006) e Nogueira (2007), que políticas públicas, enquanto expressão do governo em ação, ultrapassam pressupostos teóricos e normativos e que os resultados alcançados constituem um entre tantos outros possíveis, frente à diversidade de interações entre os atores individuais e coletivos em contextos particulares e às relações que emergem a partir daí e, ainda, também, como sublinha Ostrom, nem todas as regras prescritas se ajustam a contextos específicos; neste sentido, só algumas são viáveis e, destas, só um outro subconjunto pode ser institucionalmente significativo e sustentável (OSTROM; GIBSON; SHIVAKUMAR; ANDERSSON, 2002), implicando em processos de efetivação de políticas.

Nesse sentido, a partir do reconhecimento de que fatores de naturezas diversas podem incentivar ou constringer a implementação local do SISAN, destacadamente no que se refere à promoção da intersetorialidade – diretriz nodal à sua efetivação –, emerge a propriedade do desenvolvimento de estudos que possam produzir evidências empíricas que favoreçam melhor interpretar problemas e respostas institucionais à intersetorialidade em contextos particulares de implementação, sobretudo na esfera municipal.

A consideração da complexidade própria ao Sistema somada à diversidade de configurações que os governos criam para prover bens públicos, em contextos específicos (OSTROM, 2009; 2005), nos impeliu ao desenvolvimento desse estudo.

Focalizamos a esfera municipal tanto pela importância que adquiriu como ente nacional autônomo, quanto pelas responsabilidades no que se refere à organização e à gestão de políticas sociais. Também pelo reconhecimento de que o sucesso de políticas e programas

está, em grande medida, condicionado ao padrão de relações estabelecido entre os atores nessa esfera (VEIGA; BRONZO, 2005).

Assumimos no estudo, que as questões institucionais despontam em proporção ainda maior quando se trata dos fatores que modelam a implementação descentralizada de sistemas públicos de oferta de bens e serviços sociais. Entendemos que é, sobretudo na esfera político-institucional, que soluções são forjadas, escolhas realizadas e estratégias determinadas condicionadas a demandas, projetos e interesses, não raro, conflituosos dos diversos atores envolvidos (RUA, 1999; FREY, 2000), impactando as estratégias de implementação e, por extensão, o conteúdo das políticas (FREY, 2000).

A partir da discussão promovida acima, partimos do reconhecimento de que, essenciais à efetivação do SISAN, são os arranjos institucionais estabelecidos pelos governos municipais, os quais modelam padrões de comportamentos coerentes, ou não, à promoção de práticas intersetoriais e, conseqüentemente, à consecução de resultados sociais esperados. Destarte, assumimos que a implementação efetiva do SISAN, no âmbito municipal, está condicionada, sobretudo, a processos consistentes de cooperação e coordenação entre os diferentes atores estatais organizacionais da esfera pública relacionados à SAN e característicos de arranjos de gestão intersetorial.

Em perspectiva mais larga, na busca por contribuir ao enfrentamento dos desafios que estão postos à ampliação das fronteiras de pesquisa em políticas públicas no contexto brasileiro, esse estudo transitou nos caminhos da “terceira fronteira” expressa por Marques, qual seja aquela que focaliza o “funcionamento do Estado, a implementação de políticas e as suas burocracias e estruturas institucionais, ou seja, os processos e dinâmicas internas do Estado” (MARQUES, 2013, p. 45).

Nossa trajetória acadêmica na área da SAN, iniciada ainda na graduação junto ao Núcleo de Nutrição e Políticas Públicas da Escola de Nutrição da Universidade Federal no qual, ainda hoje, mantemos relação de parceria interinstitucional, passando pela gestão municipal de um programa federal na área e, hoje, como docente da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, onde foi institucionalizado o Núcleo de Ensino, Pesquisa e Extensão para promoção da SAN (NUSAN), nos impeliu ao desenvolvimento desse estudo.

A conjuntura se constitui bastante oportuna para a produção de evidências empíricas que possam apontar possibilidades e limites à implementação do SISAN, haja vista as discussões em torno da implantação de sistemas locais que se encontram tanto nas agendas do governo quanto da sociedade civil organizada em torno do DHAA.

Para atingir os propósitos, a tese encontra-se organizada em nove capítulos, além dessa introdução. No segundo capítulo, o problema da pesquisa é caracterizado; no terceiro, é realizada uma revisão da literatura sobre o tema da intersectorialidade; no quarto, realiza-se uma discussão teórica, articulando três temas centrais à pesquisa – SISAN, intersectorialidade e mudança institucional – que culmina com uma sistematização do arcabouço teórico metodológico de Elinor Ostrom, o qual sustenta teoricamente o estudo; no quinto capítulo, apresentam-se os argumentos teóricos do estudo a partir da articulação dos temas da ação coletiva e da intersectorialidade; no sexto capítulo, expõe-se o percurso metodológico com explicitação das opções realizadas para conduzir as incursões empíricas; no sétimo capítulo, promove-se uma caracterização do SISAN e dos programas Bolsa Família e Saúde na Escola na perspectiva de melhor apreensão da intersectorialidade tal como concebida em suas bases normativas; no oitavo capítulo, os resultados são apresentados e discutidos; o nono capítulo apresenta o padrão de interação entre organizações implicadas na gestão conjunta de programas da área de SAN e, por fim, no capítulo 10, apresentam-se as considerações finais.

2 DELIMITANDO O PROBLEMA: DISSONÂNCIA ENTRE CONTEÚDO E FORMAS

Não obstante à institucionalidade pós-1988 e aos movimentos de reordenamento institucional e administrativo que caracterizaram a reforma do Estado e os avanços verificados em termos de estruturas de governança que emergem de novos paradigmas de ação coletiva e sociabilidade na esfera pública, a literatura revela que persistem os problemas de implementação relacionados à desarticulação, baixa coordenação intra e intergovernamental, ausência de sinergia e, ainda, de uma visão ampla dos diversos setores de políticas públicas sobre a complexidade da questão social e de suas soluções.

Frente à complexidade, à multidimensionalidade e às interações entre fenômenos sociais, os sistemas organizacionais dos governos destacam-se negativamente como estruturas verticalizadas, abordagens centralizadas e baseadas em critérios especializados e delimitados a partir de conteúdos (setor saúde, educação, etc) (CORTES, 2013; VEIGA; BRONZO, 2005). Caracterizam-se por centralização decisória, planejamento normativo e divorciado da implementação, baixo *accountability*, sistemas de informação departamentalizados, formalização excessiva e ausência ou insuficiência dos mecanismos de articulação.

O padrão de organização e desenvolvimento do setor público caracteriza-se por uma estrutura setorialmente demarcada por divisões funcionais baseadas por competências profissionais com diferentes fundamentos epistêmicos sobre a natureza dos problemas e suas soluções (PETERS, 2013; VEIGA; BRONZO, 2005). Soma-se a isto, a vigência de relações hierárquicas com ênfase em processos e não nos resultados das ações, o que não contribui para o desenvolvimento de práticas integrais, coerentes com a garantia de direitos e expansão da cidadania (CORTES, 2013; CKAGNAZAROFF; MELO, 2006). Destaca-se o predomínio de uma “gestão da estabilidade” referida à valorização de uma racionalidade técnica, a qual resulta na ‘tecnificação’ das práticas das organizações públicas (GOMÀ Y BRUGUÉ, 1998 *apud* VEIGA; BRONZO, 2005).

Reunidos, os fatores pautados acima, informam sobre incoerência organizacional relacionada à estrutura do aparato governamental (modelo de organização), às práticas (funcionamento) e à cultura organizacional (valores e crenças) dos governos, fazendo-os corresponder com os desenhos das teorias clássicas da administração (Inosoja, 1998; Junqueira, 1998). Tais características do aparato governamental parecem harmônicas com as políticas e os programas assistencialistas e compensatórios tradicionalmente implementados

pelo Estado (Fagnani, 2005; Inosoja, 1998), mas incoerentes frente à natureza e à complexidade dos problemas que se propõem a enfrentar e às incertezas do ambiente em que opera a administração pública e, também, com os novos desenhos institucionais. Nogueira refere-se a esta questão nos seguintes termos:

Os arranjos governamentais se regem por lógicas setoriais de diferentes organizações ou unidades executoras que têm escassa coordenação horizontal e competências difusas. Por sua vez, a atenção a problemas não setoriais requer a colaboração de diversas entidades públicas, a complementação de esforços e a coordenação operacional (...) (Nogueira, 2008, p. 68)

Estas são questões envolvendo disposições, escolhas e interesses de ordem técnica, financeira, administrativa e política que conformam um padrão de relacionamento ainda hegemônico de atuação do Estado, o qual se interpõe a uma prática intersetorial. Esse padrão redundante em ações sobrepostas e desarticuladas implicando em um dos fatores da baixa efetividade de políticas.

Soma-se aos problemas, à efetivação da ação pública na área social e a fragmentação entre organizações do setor público, traduzida por fracos nexos “reais” e limitadas inter-relações entre elas (KLIKSBURG, 2002), associada à incipiente coerência e sobreposição de ações, à dispersão no uso de recursos e ao enquadramento limitado dos problemas (VEIGA; BRONZO, 2005). Resulta de um modelo burocrático no qual prevalecem relações de incipiente cooperação, integração e coordenação e, ainda, o aumento da autonomia das organizações públicas (VERHOEST *et al*, 2010 *apud* PETERS, 2013).

Para alguns autores, este cenário revela um paradoxo do governo contemporâneo: em uma realidade na qual aumentam a conectividade e a interdependência, o governo conforma-se fragmentado. Para Offe (1996 *apud* MORENO, 2007), a complexidade das organizações, sobretudo do Estado, atenta contra sua integridade e coerência orgânica, uma vez que a multiplicação de responsabilidades é acompanhada da decomposição do poder por incremento de instâncias, autoridades e agentes administrativos envolvidos.

De tal modo, a fragmentação, via setorização, ao tempo que representou uma resposta funcional do Estado frente à especialização e diferenciação organizacionais (VAITSMAN, 2000; BAKVIS; JUILLET, 2004), ao decompor o poder, produziu outras complexidades potencializadoras de divergências, conflitos e incertezas quanto às possibilidades de resultados efetivos de sua ação. Ou ainda, sob outra perspectiva, pode-se dizer que, enquanto expressão institucional correspondente à disciplinaridade no campo científico, advém da

disjuntiva entre a análise e a síntese resultante do racionalismo da ciência moderna e do paradigma cartesiano e o seu ‘modo de explicação’ baseado na fragmentação dos problemas científicos (ALMEIDA-FILHO, 2000).

No Brasil, estudos sobre a temática da proteção social vêm destacando a fragmentação institucional como um dos traços¹¹ estruturais marcantes da intervenção social do Estado (DRAIBE, 1993; FAGNANI, 2005). A setorialidade tem sua expressão em diversas dimensões, desde a cultura organizacional estruturada em secretarias e programas especializados, até nos mecanismos de destinação de recursos e modelos de sistemas de informação (COSTA; BRONZO, 2012).

No que diz respeito especificamente à esfera das políticas de alimentação e nutrição, o estudo de Fagnani (2005) sobre a intervenção do Estado nas políticas sociais no pós-1964, ressalta que esse traço circunscreveu-se aos “segmentos relativamente periféricos”, como o da alimentação popular e da assistência social. Perpassando diferentes institucionalidades da proteção social, este tem sido um fator político-institucional, organizacional e cultural que tem moldado a institucionalização dos sistemas públicos de proteção social. Evidências extraídas de estudos empíricos (BURLANDY, 2009; 2003; ANDRADE, 2006; JUNQUEIRA, 1998) revelam que, mesmo com novas configurações institucionais experimentadas nas últimas décadas e com processos de reforma administrativa do aparato governamental, na prática, a reintegração do aparato governamental e a conformação de práticas conjuntas têm sido difícil de realizar. Em termos amplos, estas são questões que bloqueiam o alcance de resultados eficazes à equidade. Em linhas gerais, apontam para o que Kliksberg (2002) chama de problemas de gestão social, cujo enfrentamento demanda inovações. Ainda para o autor, a efetividade das soluções propugnadas no campo social encontra-se condicionada à existência de uma integração organizacional das diversas áreas. Esse é o pensamento compartilhado por outros estudiosos. A busca de reintegração em face de fragmentação organizacional e especialização tem se tornado uma imposição à administração pública. Nessa direção, emergem no contexto do governo canadense, estratégias de enfrentamento buscando aprimorar a gestão pública, como é o caso da gestão horizontal¹² (BAKVIS; JUILLET, 2004; ENAP, 2012; PETERS 2013).

¹¹ Os outros cinco traços são: a extrema centralização política e financeira no governo federal; a exclusão da participação social e política da população nos processos decisórios; o princípio do autofinanciamento do investimento social; o princípio da privatização; e o uso clientelístico da máquina do Estado (Draibe, 1993).

¹² Entendida como coordenação de conjunto de atividades entre duas ou mais unidades organizacionais com o objetivo de resolver problemas de formulação e implementação de políticas (BAKVIS; JUILLET, 2004).

Para tanto, discussões de cunho acadêmico, técnico e político têm convergido ao entendimento sobre a necessidade de mudanças paradigmáticas que impliquem em rompimento das tradicionais formas de atuação do Estado, em direção a um novo padrão de desenvolvimento do setor público, a novos saberes e práticas na definição de provisão e acesso a bens e serviços sociais. Assim, remetem à necessidade de alterações no rumo das políticas, à centralidade dos mecanismos de trabalho sobre as políticas públicas e à capacidade de formulá-las e implementá-las de modo eficaz, sobretudo com enfoque no nível local, através de “(...) sistemas integrados de convergência de aportes, além de intersetoriais (...)” (NOGUEIRA, 2011).

Todas essas são questões que têm, crescentemente, demandado dispensar maior atenção ao funcionamento interno do Estado e à implementação de políticas, o que imediatamente remete à gestão. Em termos operacionais, desdobra-se na abordagem da ação pública a partir de três perspectivas: 1) dos processos; 2) das relações estabelecidas; e 3) do impacto produzido na sociedade (NOGUEIRA, 2008).

Na esfera dos desafios postos ao SISAN, estas são questões nucleares a considerar. Este sistema reclama, como condição *sine qua non* à sua efetivação, novos modos de operar as políticas públicas entre as organizações afetas ao tema – seus processos e dinâmicas. Por conseguinte, remete a inovações não apenas nos níveis organizacionais e institucionais, mas, também, no nível micro, na ação dos atores individuais, isto é, iniciativas que contemplem estrutura e agência (WILLIAMS, 2010).

Diante da oportunidade que está posta à implementação de um sistema de promoção de SAN, haja vista todo o arcabouço jurídico-institucional encorajando a sua implementação, cabe-nos buscar uma melhor compreensão sobre específicas condições locais para a implementação efetiva do SISAN, o que, na nossa compreensão, reivindica construir relações intersetoriais, contrapondo-se aos padrões vigentes postos em tela nesta discussão.

É preciso levar em consideração que as condições locais não são únicas e, muito menos, se enquadram em um modelo ideal que parece ser a compreensão que sustenta os processos de decisões de políticas. O modo como se organiza e funciona o governo municipal, o compromisso assumido pela gestão local e os padrões de interação que emergem a partir daí jogam um papel determinante na implementação de políticas públicas (MARQUES, 2013; VEIGA; BRONZO, 2005).

Portanto, o desafio de (re)integrar o aparato governamental em torno da consecução de objetivos sistêmicos de políticas sociais não é simples; ao contrário, é tão complexo quanto são os problemas que se busca enfrentar.

3 ENTENDENDO O DESAFIO: A BUSCA DA INTERSETORIALIDADE

3.1 INTERSETORIALIDADE: POSLISSEMIA OU IMPRECISÃO CONCEITUAL?

No setor público, frente à natureza transversal dos problemas de políticas e a contextos – social e econômico – cada vez mais complexos, tal como problematizado na seção anterior, tem-se, crescentemente, questionado as estruturas e a abordagem setorizada, próprias ao padrão hegemônico de desenvolvimento do setor público (PETERS, 2013). As soluções postas pelos governos evidenciam mecanismos e processos de colaboração intra e intersetorial e outros motivados pela busca de sinergia, efetividade e legitimidade da ação pública (WILLIAMS, 2010).

Nessa direção, a intersetorialidade destaca-se no âmbito dos princípios e das diretrizes¹³ que vêm sendo propugnados como estruturantes às mudanças político-institucionais necessárias às reconfigurações do Estado rumo ao desenvolvimento social; compõe um projeto político transformador (INOSOJA, 2001; GRAU, 2005; KLIKSBURG, 2002) de garantia de direitos sociais de cidadania e que impõe mudanças nas formas tradicionais de olhar, conceber e fazer, relacionadas aos problemas sociais e às respostas públicas.

A referência à intersetorialidade tem sido recorrente no campo das políticas públicas, tanto em discursos acadêmicos, quanto nas bases normativas de institucionalização de sistemas públicos de proteção social e de implementação de políticas e programas, quase sempre em alusão a arranjos organizacionais de parceria, estabelecidos entre setores e competências em torno de objetivos coletivos. No Brasil, ganhou ainda mais relevo na esteira do discurso que embasou a proposição da Nova Gestão Pública (NGP).

¹³ Para Grau (2005), a adoção de agendas sociais oriundas de organismos internacionais, a partir dos anos 1990, tem destacado a articulação interinstitucional. Neste sentido, a integralidade e a complementariedade tendem a ser os conceitos sobre os quais se baseiam as estratégias da política social. Pode-se dizer que, no Brasil, com o processo de democratização e promulgação da Constituição de 1988, estes também se configuraram como orientadores das estratégias de proteção social.

São vários os termos e conceitos cunhados pela literatura¹⁴, sobretudo internacional, para traduzir aspirações acadêmicas¹⁵ e/ou iniciativas institucionais de compreensão e realização desse empreendimento político-social. São termos que se equivalem e têm sido utilizados para caracterizar padrões de relações entre atores organizacionais, de vários setores, que trabalham juntos (PETERS, 2013).

Conceitualmente, no âmbito nacional, um dos mais referidos é o de Junqueira (2005), que assume a intersetorialidade como articulação de saberes e experiências, de forma a superar a fragmentação no processo de políticas públicas e a alcançar a integração e a sinergia demandadas pelo caráter complexo dos problemas sociais e, assim, viabilizar condições necessárias à efetividade das políticas e ao desenvolvimento social.

A formulação deste autor é um dos poucos conceitos estruturados disponíveis na literatura que favorece desdobramentos analíticos claros. Remete a todo o processo político de políticas públicas – formulação, implementação e avaliação. Presume-se que a sua efetivação suscita ações transversais, concertadas, sustentadas na horizontalidade das relações, orientações estratégicas e focando um objetivo comum.

Nessa direção, reconhece-se na intersetorialidade um “instrumento da integralidade”, orgânico às políticas e aos programas de inclusão social (GRAU, 2005). Está situada no contexto das novas estratégias de solução para os problemas no campo das práticas sociais, os quais, por sua vez, originam-se da disciplinaridade na produção de conhecimento (ALMEIDA-FILHO, 2000).

Para Kalegaonkar & Brown (2000), os resultados positivos da cooperação intersetorial incluem inovações para problemas complexos, efeitos catalíticos e multiplicadores para a transformação social, sustentabilidade das mudanças sociais, criação de capital social multissetorial e uma nova capacidade para a ação conjunta.

¹⁴ O tema da intersetorialidade na agenda pública também se insere em um campo emergente de estudos sobre governança. São muitos os termos usados que remetem a uma prática intersetorial, ainda que com diferentes perspectivas teóricas sobre o papel do Estado, suas relações com outros atores sociais, as estratégias propugnadas e as formas de conceber o problema. Contudo, todos remetem à necessidade de produzir inovações na gestão pública como forma de enfrentar a incipiente efetividade da ação pública, seja diante da complexidade da contemporaneidade, seja por reconhecer a multidimensionalidade dos problemas sociais e de suas soluções. Assim, são cunhados termos como: “governança intersetorial”, “cooperação intersetorial”, “*joined-up government*”, “governo rede”, “governança horizontal”, “governança integrada”, “governança holística”, “gestão horizontal” e “colaboração intersetorial”. Há um corpo crescente de estudo sobre abordagens multissetoriais ou abordagens de gestão integrada, como já nomeada.

¹⁵ Interessante observar em que pese à recorrência do termo na literatura acadêmica do campo da saúde, a centralidade que ocupa nos documentos institucionais deste campo, o termo não encontra guarida no glossário dos Descritores em Ciências da Saúde (DeCS). Aproxima-se o termo “Ação Intersetorial”, com a seguinte definição: “Ação na qual o setor de saúde e os demais setores sociais, tais como, educação, agricultura, indústria, obras públicas e meio ambiente, colaboram para o alcance de uma meta comum, mediante uma estreita coordenação de suas contribuições”. Por esta via de entendimento, mutila o caráter sistêmico que o termo inspira, conforme será discutido mais adiante (<http://decs.bvs.br/cgi-bin/wxis1660.exe/decsserver/>)

Emergem como resultado de uma visão integrada dos problemas sociais e de suas soluções (COSTA; BRONZO, 2012; BRONZO, 2010; MONNERAT; SOUZA, 2011; JUNQUEIRA, 2004) e envolvem questões institucionais e organizacionais, as quais remetem não apenas a aspectos estruturais, mas, também, a dinâmicas relacionais, que apontam ao âmbito da ação coletiva. Enquanto remetem às relações, implicam em uma dinâmica que surge tanto do número de organizações envolvidas, quanto das especificidades setoriais destas (KALEGAONKAR; BROWN, 2000).

Em referência ao trabalho colaborativo, Williams (2010) considera que sua proposição por governos na sociedade contemporânea é “convincente” por questões como: o potencial que oferece para o desenvolvimento de intervenções que são superiores tanto em qualidade e inovação, como também por favorecer o fornecimento de soluções através de mecanismos e estruturas baseadas na participação e apropriação por parte dos interessados. A qualidade e a inovação, tal como referidas pelo autor, são alcançadas através da combinação de conhecimentos, experiências e recursos de diferentes organizações envolvidas no trabalho em conjunto.

Entretanto, tanto quanto os desafios à transformação social, a efetivação da intersectorialidade, por si só, circunscreve provocações. Depreende-se, a partir do conceito de Junqueira (2005) – acima explicitado –, que a intersectorialidade conforma-se em uma resposta social organizada em torno de um objetivo comum. Sua realização, longe de ser espontânea, voluntária e de construção pontual, demanda mecanismos, estruturas, processos, dinâmicas e instituições coletivamente organizados e acordados.

Frequentemente, os setores sob condições desfavoráveis têm comportamento competitivo e não colaborativo, o que implica em obstáculos à legitimidade de projetos inovadores. Dessa forma, imediatamente sobrevêm questionamentos a respeito das condições de superação dos desafios que perpassam essa dinâmica, tais como: conciliação de diferentes dinâmicas de poder entre as instâncias envolvidas; estabelecimento de objetivos e compromissos mútuos; compatibilização de desenhos institucionais; conciliação de autonomias; e desenvolvimento de uma cultura de cooperação, entre outros (KICKBUSCH, 2009 *apud* GAUVIN, 2010).

A gestão horizontal tem sido uma estratégia organizacional proposta diante de tais questões. Em sistematização de lições aprendidas na gestão de projetos horizontais, Hopkins, Couture & Moore (2003), identificam três graus de trabalho horizontal: 1) atitudes e cultura horizontais, quando há esforço rotineiro, consciente, para trabalhar horizontalmente a partir

do desenvolvimento de vínculos informais que facilitam as trocas mútuas; 2) coordenação¹⁶ horizontal, quando as organizações buscam reduzir ou eliminar a sobreposição e a duplicação e; 3) colaboração horizontal, que ocorre quando os recursos, o trabalho e/ou os processos decisórios estão integrados em todas as organizações.

Ainda para Hopkins, Couture e Moore (2003), quatro são as dimensões essenciais da gestão horizontal para alcançar projetos bem-sucedidos: 1) mobilização de equipes e redes; 2) desenvolvimento de uma estrutura compartilhada; 3) desenvolvimento de estruturas de apoio; e 4) sustentabilidade do impulso – da mobilização inicial das equipes.

Essas são questões complexas que destacam a natureza institucional, política, operacional e processual da intersetorialidade, a partir da qual se presume o embate entre diferentes atores – estatais e societários –, confrontando ideias, valores, projetos, competências e interesses, que condicionam as estratégias de gestão e que, por sua vez, implicam no caráter contingente das ações implementadas. Questões que chamam atenção para os melindres envolvidos no processo e imputam a necessidade de encontrar formas não elisivas de lidar com as diferenças e superar as barreiras, sobretudo as iniciais, de mobilização – excessivamente densas.

3.2 INTERSETORIALIDADE: ALGUMAS CONDIÇÕES À SUA REALIZAÇÃO

Enquanto implica em processos relacionados à estrutura organizacional e à dinâmica das relações, a intersetorialidade envolve integração (WIMMER; FIGUEIREDO, 2006; MENDES; AKERMAN, 2007; FATORELLI; MERTENS, 2010; PENG, 2005; BRONZO, 2010; GAUVIN, 2010; FERNANDEZ; MENDES, 2007), cooperação (KALEGAONKAR; BROWN, 2000; PAUN, 2010; PENG, 2005; CLINE, 2000; JUNQUEIRA, 1997; 2005), coordenação (PENG, 2005; MORENO, 2007; Umayahara, 2004) e sinergia (INOSOJA, 2001, JUNQUEIRA, 2005, PAUN, 2010, OSTROM, 1996). Ela não se esgota com a articulação entre organizações e seus agentes; e ultrapassa os limites da articulação, como bem explicitado no conceito de Junqueira (2005).

A consecução de cada um desses padrões de relações e de seus requisitos ou, de outra forma, de meios de implementação da intersetorialidade, mobiliza um conjunto específico de

¹⁶ Para os autores, coordenação é entendida como alinhamento de autoridades.

instrumentos, mecanismos e processos concertados a partir de um planejamento prévio, sem que desconsidere elementos de contexto que moldam os resultados. Para isso, não há um caminho único (BAKVIS; JUILLET, 2004).

Parece haver concordância na literatura que a intersetorialidade pode se realizar de diferentes formas e conformar distintos arranjos. Nessa perspectiva, em cenário ainda de escassez, alguns autores sugerem caminhos de viabilização de uma estratégia intersetorial, embora bem menos trabalhos exponham um quadro analítico.

Assim, Bakvis e Juillet (2004), em consideração sobre o que é necessário para incentivar “práticas horizontais”, ou seja, coordenadas, referem-se à necessidade de mudanças no estilo de gestão dos órgãos centrais no sentido da adoção de redes e coalizões interdependentes, que envolvam não apenas atores estatais, mas também parceiros externos. Ressaltam, nesse sentido, a limitada utilidade dos sistemas tradicionais de comando e controle e sinalizam para a propriedade da adoção de incentivos – financeiros, de monitoramento e de consultas permanentes – por parte dos níveis mais elevados da hierarquia. Os autores distinguem três áreas nas quais poderiam ser introduzidas melhorias para lidar eficazmente com iniciativas horizontais: de *accountability*; de planejamento (seleção de questões horizontais); e de recursos humanos. Para os autores, iniciativas horizontais não ocorrem sem esforço e compromisso consciente.

Os autores Hopkins, Couture e Moore (2003) corroboram com esta questão ao apontarem fatores que podem favorecer a gestão horizontal, com maior foco nas pessoas; mais precisamente, ressaltam a liderança, o compromisso e o entusiasmo. Destacam que a efetivação desses fatores está relacionada a elementos críticos, como: a existência de equipes coesas e motivadas, o desenvolvimento de estrutura compartilhada e o uso criterioso de estruturas capazes de garantir resiliência, apoio necessário e impulso permanente, ratificando a necessidade de esteio apontado por Bakvis e Juillet (2004).

Já Gauvin (2010), na discussão sobre os desafios postos à “governança intersetorial”, apresenta um quadro conceitual sustentado no reconhecimento de três ordens de fatores que moldam estratégias de enfrentamento do problema; são eles: contexto, cultura e estruturas do governo. A partir disso, destaca três temas centrais a uma proposta intersetorial: liderança (do governo), colaboração e *accountability*. Estas condições ao sucesso da governança intersetorial foram identificadas como as seguintes variáveis: 1) tipo forte e consensual de liderança; 2) estabelecimento de estruturas de coordenação e colaboração; 3) existência de claras estruturas de *accountability*; e 4) uso de métodos que suportem o estabelecimento de uma cultura organizacional adequada.

Por sua vez, Kalegaonkar e Brown (2000), analisando quatro exemplos de iniciativas para o desenvolvimento da “cooperação intersetorial” em diferentes contextos, focalizando temas e padrões que contribuíam a uma maior atenção para questões afins à sua sistematização, apresentaram recomendações em torno da construção de viabilidade e responderam às questões sobre quando a cooperação intersetorial é mais apropriada e o que é requerido para iniciar a sua implementação. Em relação aos requisitos prévios à implementação, destacam quatro lições: desenvolver planos compartilhados que identifiquem os papéis, as responsabilidades e os recursos; promover a influência mútua na tomada de decisões; gerenciar conflitos na implementação e apresentar ganhos mútuos. Em resposta à primeira questão – quando é mais apropriada – apontam: a frustração com as tentativas anteriores para resolver um problema de modo monosetorial, a necessidade de recursos que estão dispersos entre os diversos setores e uma história de relações que encoraja tentativas intersetoriais. Com relação ao que requer, elencam: 1) convocantes com a credibilidade para agregar todas as partes relevantes; 2) enquadrar problemas para enfatizar a necessidade de ganhos mútuos e de participação multissetorial; 3) equilibrar as diferenças de poder entre as partes desde o início; e, por fim, 4) investir na construção de relacionamentos, bem como a resolução de problemas.

Também, Gagnon e Kouri (2008), a partir da análise das estratégias de gestão integrada de duas iniciativas canadenses, sistematizaram três categorias de fatores de sucesso para iniciativas de “governança integrada”, sendo elas: 1) compreensão do poder governamental; 2) mecanismos de controle e procedimentos inovadores (fator estrutural); e 3) sistemas de gestão do conhecimento (fator de mobilização). A primeira refere-se à capacidade de coordenar os recursos públicos e privados; a segunda, no sentido de coordenação das políticas públicas, compreende liderança, envolvimento coletivo, mecanismos de *accountability* originais, estabelecimento de incentivos pró-articulação, adaptados às diferentes ‘culturas organizacionais’ e práticas eficazes de gestão de conflito.

Sobre os desafios ao desenvolvimento de uma ação pública articulada, Moreno (2007) elenca os seguintes pontos: 1) interdependência organizacional e complexidade contextual, que requerem grandes esforços para compreender e cumprir sua posição em um contexto complexo, o que envolve a qualidade das relações; 2) multifatorialidade e transversalidade dos problemas a serem atendidos pela administração pública que demandam uma visão abrangente e integral e capacidade de gestão pública transversal, como forma de superar a setorização (atuação isolada, parcial, focalizada); 3) fragmentação da autoridade em distintos âmbitos de competências e funções; 4) especificidades das trajetórias, olhares e visões sobre

problemas, formas de agir e diferentes capacidades administrativas, ou seja, heterogeneidades nos níveis de desenvolvimento institucional; 5) diferenças em termos de orçamentos; 6) pluralidade política induzida pela democratização que complexifica processos decisórios devido a conflitos, disputas, interesses; e 7) necessidade de maior sustentabilidade social das políticas, o que remete às relações Estado x Sociedade. Nesse sentido, conclui que a ação intersetorial significa buscar respostas integrais a problemas complexos. Isto passa, necessariamente, por mudança institucional.

De uma forma geral, entre aqueles autores que buscam responder à pergunta de como se opera e/ou o que requer a intersetorialidade, emergem os seguintes pontos: visão ampla dos problemas, motivação e decisão de promover amplo processo de inclusão dos diversos atores sociais (MENDES; AKERMAN, 2007, BRONZO, 2010; GRAU, 2005); promoção de mudanças de arranjos institucionais (formato e modo de gerir a política) (MENDES; AKERMAN, 2007, BRONZO, 2010; GRAU, 2005); estabelecimento de uma estratégia prévia de gestão – como mecanismos integrados, tais como redes, foco no território, na família, estruturas matriciais de gestão, a partir do compartilhamento de saberes e práticas e do entendimento comum e compromisso coletivo (BRONZO, 2010); projetos com enfoque sistêmico; intencionalidades orientadas para objetivos coletivos – liderança e pessoas estratégicas defendendo a ideia; mudanças político-culturais que envolvem as práticas coletivas (MENDES; AKERMAN, 2007, GAUVIN, 2010; KALEGAONKAR; BROWN, 2000; PAUN, 2010); e ações transversais por coordenação horizontal (MORENO, 2007; PENG, 2005).

Com relação aos obstáculos à implementação e sustentabilidade de uma estratégia intersetorial, as seguintes questões são destacadas: estruturas burocráticas (aparato administrativo) e corporativas (VIANA, 1998); dinâmica de poder, método (ANDRADE, 2006), abordagens de políticas públicas (focalização x universalização) tradicionalmente universais com ações focalizadas e cultura organizacional (GAUVIN, 2010); dificuldades de coordenação no governo (Moreno, 2007), lógica tradicional de operação do Estado; baixa capacidade técnica dos agentes; valores estruturais de funcionamento do governo (PENG, 2005), conflitos de implementação, ou seja, ausência de mecanismos de gestão de conflitos (PAUN, 2010; KALEGAONKAR; BROWN, 2000; CLINE 2000); e distribuição desigual de custos e benefícios (Kalegaonkar; Brown, 2000). Em relação à gestão, são apontadas: inexistência de sistema de prestação de contas/responsabilização (*accountability*) (WILKINS, 2002, *apud* PENG, 2005), de monitoramento e de avaliação (Peng, 2005),

Pelo volume de questões colocadas, depreende-se que não é apenas por estabelecimento de marco institucional que se alcança a intersectorialidade, embora autores concordem sobre a importância de mecanismos que encorajem o processo (MENDES; AKERMAN, 2007; OSTROM; AHN, 2007), os quais podem ser leis formais ou experiências temporárias. Um ponto importante a considerar é que cada iniciativa conforma suas próprias formas, opções e condições – favoráveis ou não – moldadas por um conjunto de fatores que condicionam as escolhas dos atores (GAGNON; KOURI, 2008).

Conclui-se que a implementação da intersectorialidade implica em uma intrincada rede de relações entre atores estatais e/ou entre estes e atores societais, envolvendo um mesmo ou diferentes níveis de governo. Nessa direção, podemos dizer que a promoção da intersectorialidade, enquanto diretriz de políticas públicas, traduz um ideal de estrutura de relações entre atores envolvidos na provisão e/ou produção de um bem público, qual seja, cooperativo e coordenado.

À vista disso, reconhecemos que é, sobretudo, no âmbito da ação coletiva que está a base sobre a qual devem se sustentar estratégias intersectoriais de enfrentamento de questões sociais complexas e “perversas”. Compreendemos que são os problemas inerentes à organização da ação coletiva que implicam na complexidade do processo e nas dificuldades de experimentação e efetivação da intersectorialidade nas práticas de governos. A intersectorialidade envolve decisão conjunta a partir de arenas de interesses distintos e de grande diversidade de valores relacionada com o que Dulh e Calame (2004 *apud* MENDES; AKERMAN, 2007) denominam de “Governança da Diversidade”.

Como expressa Williams (2010), os problemas para os quais se buscam soluções caracterizam-se pela impossibilidade de enfrentá-los a partir de paradigmas jurisdicionais ou profissionais convencionais pela dificuldade de obtenção de consenso por conta da diversidade de interesses, crenças e valores que promovem e, relacionado a isto, pelas diferentes definições dos problemas, suas causas e soluções. É neste sentido que o autor alude ao papel convincente assumido pelo trabalho colaborativo, o qual, no âmbito do nosso estudo, reporta-nos à intersectorialidade.

Os problemas sociais e suas soluções são enquadrados (*framing*) sob diferentes “lentes interpretativas”¹⁷, o que, muitas vezes, implica em “intratabilidade” de conflitos próprios à diversidade de interesses, de conhecimento, de experiências e de capacidades de

¹⁷ Os autores utilizam o termo *frame* e se debruçam sobre o estudo de seu impacto na dinâmica do conflito no contexto do que se referem como conflitos intratáveis. Consideram que: “partes em conflito assumem identidades derivadas da interação entre as suas auto-concepções, os interesses e suas afiliações de grupo” (Rothman, 1997 *apud* Shmueli; Elliott; Kaufman, 2006, p. 4). (tradução nossa)

implementação de mudanças. Como expressam Shmueli, Elliott e Kaufman (2006, p. 2): “Como os conflitos tornam-se intratáveis, as diferenças de enquadramento dos problemas muitas vezes agravam dificuldades de comunicação e da qualidade da informação, polarizam as partes envolvidas e incentivam a escalada das disputas”(tradução nossa).

3.3 INTERSETORIALIDADE: O VAZIO TEÓRICO-METODOLÓGICO

A partir da revisão da literatura realizada, constatou-se que a intersectorialidade não vem sendo operacionalizada e estudada na mesma medida em que se consensua em torno da sua importância e é citada na produção acadêmica e prescrita no arcabouço jurídico-institucional de políticas públicas, notadamente as sociais. Assim, permanece muito pouco explorada tanto em termos teóricos, quanto empíricos (COSTA; BRONZO, 2012; BRONZO, 2010; GAUVIN, 2010; FERNANDEZ; MENDES, 2007; MENDES; AKERMAN, 2007; GRAU, 2005; INOSOJA, 2001; KALEGAONKAR; BROWN, 2000). Como expressa Ling, citado por Williams, com referência ao caráter complexo e problemático do trabalho colaborativo:

A parceria é vista, geralmente, como ‘uma coisa boa’, embora muito pouco trabalho empírico tem sido feito para justificar tanto a afirmação de que as políticas do passado falharam devido à falta de parceria ou que os novos arranjos de parcerias tenham comprovadamente melhorado os resultados (LING, 2000, p.82 *apud* WILLIAMS, 2010, p. 3) (tradução nossa)

É possível dizer que a intersectorialidade se trata de objeto de estudo e estratégia de implementação de políticas emergente, ainda que, quando reportada à ideia genérica de trabalhar transpondo limites organizacionais, não seja tão jovem (HOPKINS; COUTURE; MOORE, 2003).

Como foi possível depreender, o uso do termo revela heterogeneidade conceitual, imprecisão e lacunas, com insuficiente reflexão teórico-metodológica. Isto suscitou no âmbito dessa investigação, certa confusão, dúvidas e questionamentos sobre o que é, seus atributos e dimensões, como implementá-la e quais condições favorecem ou constroem o seu alcance; em resumo, como abordá-la analiticamente. Talvez isso explique, em alguma medida, o hiato existente entre seu reconhecimento, a extensão com que vem sendo acolhida e referida como ideia, força à efetividade das intervenções públicas e sua realização na prática, bem como a

baixa produção de estudos empíricos, sobretudo no contexto nacional, sobre sua viabilidade, condições e efetivação.

Relativamente¹⁸, os escassos estudos existentes, centrados em contextos nos quais vêm sendo assumidos como prioridade e anunciados como princípio de políticas e programas, revelam que a sua efetivação representa um desafio; não obstante, referências a avanços (BURLANDY, 2009; ANDRADE, 2006; HOPKINS; COUTURE; MOORE, 2003)

A constatação do incipiente acúmulo teórico-metodológico, que emergiu do nosso debruçar sobre o tema, corrobora estudiosos do tema quando afirmam que não há uma teoria estruturada sobre intersectorialidade que sustente a construção de um quadro analítico (GRAU, 2005), que se trata de um campo de estudo ainda emergente (GAUVIN, 2010; GAGNON; KOURI, 2008) ou que as análises sobre a aplicação da intersectorialidade aparecem com conceitos vagos e heterogêneos (WILLIAMS, 2010; HOPKINS; COUTURE; MOORE, 2003), critérios pouco sustentados cientificamente, derivados mais da observação “intuitiva” do que empírica (MORENO, 2007) e a partir de relatos de experiência.

Na maioria dos estudos, em termos de foco teórico e empírico, a discussão sobre a intersectorialidade nas políticas públicas tem o vetor orientado à problematização dos níveis institucionais, em termos de estruturas organizacionais. Observam-se, de um lado, posições que entendem a intersectorialidade como uma estratégia de redesenho de obsoletas estruturas organizacionais, as quais solicitam inovações no âmbito da configuração administrativa; de outro, ainda de forma incipiente, aquelas que focalizam como uma questão voltada, sobretudo, ao âmbito da dinâmica das relações.

As primeiras posições destacam a intersectorialidade como uma das possibilidades de respostas organizativas em um contexto no qual existe inadequação entre novas aspirações políticas e sociais e os sistemas técnicos especializados e estruturas burocratizadas. Já outras a situam como uma nova *práxis social* orientada por novos paradigmas da ação coletiva. Entre essas duas, há aquelas que situam a intersectorialidade na esfera da gerência organizacional, mas para além de uma perspectiva de natureza estrutural, supondo um Estado que promova o capital humano e social em prol de sinergias.

Essa tendência observada nos estudos – na focalização de reconfigurações estruturais – destaca a ênfase analítica sobre o nível macro em detrimento de abordagens que focalizem o nível micro, relacionado ao papel dos atores e sua importância nas relações interorganizacionais – o que remete à agência. Alguns autores, que se debruçaram sobre o

¹⁸ Consideramos relativamente frente à robustez de sua utilização.

estudo de padrões de organização que trabalham juntos, têm destacado a prevalência de investigações voltadas para a estrutura e, mesmo aquelas que focalizam a agência mantêm alguns pressupostos estruturais (PETERS, 2013; WILLIAMS, 2010).

Deste modo, na literatura consultada prevalecem abordagens de nível institucional e organizacional e, ainda, são preambulares os esforços investidos em análises sobre o papel dinâmico da agência na gestão do trabalho conjunto (WILLIAMS, 2002 *apud* WILLIAMS, 2010). Sobre a colaboração inersetorial, Williams (2010, p. 4) afirma que "a fixação no nível de domínio interorganizacional subestima e negligencia a contribuição crucial de atores individuais no processo de colaboração" (tradução nossa). Esta é uma questão que remete ao clássico debate entre estrutura e agência, moldado pela antinomia que caracteriza o campo da teoria social (PETERS, 2013; HAY, 1995 *apud* WILLIAMS, 2010; CORTES, 2013; 2006; CORTES; LIMA, 2012), ainda que teorias conciliatórias das estruturas sociais e da ação tenham sido adensadas e alcançado legitimidade, reconhecendo a interação dinâmica e sinérgica entre esses dois pólos.

Compreendemos no âmbito desse estudo que o desafio à intersectorialidade implica em inovações nas estruturas organizacionais, mas também e, sobretudo, o desafio é cooperativo (PAUN, 2010; CLINE, 2000; OSTROM *et al*, 1999; 2005; 2007; 2010). Sendo assim, não ocorre voluntariamente; exige iniciativas direcionadas à obtenção de padrões consistentes de comportamento interativo, que buscam no âmbito da gestão superar situações problemáticas. Assumimos que pressupõe um olhar sobre as práticas, mais precisamente, para as práticas relacionais (CAMPOS, 2011), o que remete à dinâmica das interações e às relações que são estabelecidas entre os atores envolvidos na gestão da implementação de políticas e programas, os quais articulam essas práticas.

Constatamos que poucas são as referências – nacional e internacional – àqueles que se lançam ao estudo da intersectorialidade e, mais, incipientes são os estudos que situam ou problematizam o tema a partir de um referencial teórico (explícita ou implicitamente). Nesse sentido, para a elaboração teórica do objeto desta pesquisa – a intersectorialidade na implementação de programas da esfera da SAN – partimos da consideração que existe uma lacuna teórico-metodológica que vai de encontro ao desafio de estudar esta diretriz na implementação de políticas públicas frente ao conjunto relevante de promessas subjacentes ao uso do termo.

Consideramos a intersectorialidade “como problema e como solução”. Como solução, aparece referida às estratégias postas à maior efetividade da ação pública. Como problema, lança um desafio teórico e empírico que, neste estudo, nos colocou diante da questão de

discernir, a partir da imprecisão derivada da polissemia conceitual com que o termo é utilizado, um modelo teórico e analítico, robusto o suficiente para sustentar análises de expressões empíricas da intersetorialidade.

Na sequência dessa seção, como recurso heurístico à elaboração teórica e analítica do objeto de estudo, apresentamos a epistemologia de Elinor Ostrom sobre mudança institucional a partir de sua Teoria da Ação Coletiva. Esta autora, apoiada na vertente teórica da Escolha Racional, constrói um modelo explicativo e de interpretação a partir de uma crítica ou complementação às abordagens tradicionais sobre ação coletiva. Consideramos que esse é um caminho auspicioso para enquadramento teórico-conceitual da intersetorialidade.

4. TEORIA DA AÇÃO COLETIVA POR ELINOR OSTROM

4.1 TEORIA DA AÇÃO COLETIVA: UMA POSSIBILIDADE PARA O ENTENDIMENTO DOS DESAFIOS À INTERSETORIALIDADE

Focalizando o SISAN, sistema de natureza complexa e multidimensional, associado à amplitude do conceito de SAN, o qual envolve grande número de setores de políticas, níveis decisórios e situações de decisões marcadas pela heterogeneidade de interesses e objetivos, conforme já destacamos em seção anterior, conseguir um padrão de interação cooperativo e coordenado, a partir de objetivos comuns, coerente com a intersectorialidade, envolve custos significativos relacionados à construção de interdependência, por representar para as partes, em alguma medida, a perda de controle sobre suas ações devido à acumulação de restrições coletivas (LE MARQUAND, 1977 *apud* MEINIER, 2002).

Configurações como o SISAN, que requerem articular e fazer convergir múltiplas situações de ações, em diferentes níveis de atividades operacionais, a partir de objetivos e propósitos comuns de um conjunto de organizações, têm como condição de implementação a conciliação de interesses e estratégias de indivíduos e organizações. Isto aponta para mecanismos e processos de compatibilização de preferências, interesses e expectativas dentro de uma complexa estrutura de motivações da gama de atores (indivíduos e organizações) com diferentes funções, competências, *status quo*, culturas organizacionais, entendimentos profissionais, objetos de atuação, modos de agir, disponibilidade de informações, graus de autonomia e desenvolvimento institucional em situações particulares. Pressupõe superar barreiras institucionais, políticas, técnico-operacionais e alcançar entendimento comum, objetivos compartilhados e enfrentar fatores contextuais (PETERS, 2013; NOGUEIRA, 2008, OSTROM, 2007, 2005).

Tudo isso, associado a outras questões, pode representar baixo incentivo a escolhas estratégicas que reverberem nas mudanças necessárias à construção de um Sistema Policêntrico nos termos expressos por Vicent Ostrom e colaboradores (1961 *apud* OSTROM, 2009) – um padrão de comportamento interativo, ou melhor, a adoção de formas cooperativas e coordenadas de ação coletiva. Peters (1998) expressa que, para questões transversais, não se deve prescindir de saber o grau e o tipo de interação que ocorre entre as políticas existentes.

Nessa perspectiva, fragmentação e isolamento intitucional, para além de características de ordem estrutural e funcional, devem ser enfrentados, também, na perspectiva das possibilidades de organização do trabalho conjunto frente à gama de interesses que orientam cálculos estratégicos e relacionais que condicionam as interações entre atores envolvidos em determinada situação (SOUZA, 2006; MELLO, 1991).

O desenvolvimento de mecanismos necessários à superação do isolamento político e institucional que caracterizam a estrutura organizacional da administração pública não é simples e, muito menos, ocorre voluntariamente. Compreendemos que está associado, sobremaneira, à dinâmica relacional estabelecida entre os atores; às complexas formas como situações de ação coletiva – as interações – são estruturadas e articuladas entre si; como os inúmeros atores envolvidos lidam com elas; e aos desafios postos a iniciativas de mudança institucional (OSTROM; AHN, 2009).

Consideramos que à implementação do SISAN, cuja efetividade demanda articular intersetorialmente¹⁹ um conjunto de situações de ação que atravessam fronteiras organizacionais, ou seja, organizar processos de trabalho conjuntos de múltiplos indivíduos e organizações e compatibilizar escolhas de estratégias de ação relacionadas a várias políticas e programas, torna-se inevitável situar tais desafios no âmbito de uma situação de ação coletiva²⁰.

Toda a complexidade envolvida ao lançar o imperativo do trabalho conjunto remete ao que a literatura denomina de problemas de ação coletiva²¹ e, como desdobramento lógico, ao denominado campo teórico da ação coletiva²² – uma questão a ser enfrentada no âmbito da gestão, ou melhor, das diversas formas como as administrações públicas operam a implementação de políticas nas organizações públicas, a partir de uma agenda de prioridades e de decisões tomadas por aqueles que detêm o poder decisório, no caso em questão da política de SAN, o governo federal (SOUZA, 2003). Reforça-se, assim, a ideia de gestão como uma prática relacional (CAMPOS, 2011) e as organizações públicas e arranjos

¹⁹ Aqui se referindo a um mesmo nível de governo.

²⁰ Situação da ação coletiva ocorre quando duas ou mais pessoas se associam para produzir algo de valor em conjunto, quando seria difícil produzi-lo sozinho (OSTROM, 2005).

²¹ Problemas de ação coletiva ocorrem quando os indivíduos devem fazer escolhas em situação de interdependência (OSTROM, 2009); surgem sempre que os indivíduos enfrentam cursos alternativos de ações entre suas próprias escolhas de curto prazo e outra que, se seguida por um número suficientemente grande de indivíduos em um grupo, beneficia a todos, demarcando dificuldades para se organizarem para realizarem coletivamente as ações (OSTROM; AHN, 2009).

²² Teorias de ação coletiva se voltam para configurações em que há grupos em busca de interesse comum e, nesse sentido, potencial conflito entre o interesse comum e o interesse de cada indivíduo, condicionando as escolhas institucionais (OSTROM; AHN, 2009). Estas situações são modeladas como dilemas sociais que geram problemas de ação coletiva (OSTROM, 2010).

interorganizacionais como formas de ação coletiva que conformam padrões de interação (OSTROM, 2010).

A partir das teorias da ação coletiva é possível expressar uma crítica válida a perspectivas reducionistas à implementação de políticas públicas e adensa contraposições a visões voluntaristas sobre esta etapa do ciclo de políticas. Construir negociação e consensos abarcando diversos interesses setoriais, de forma a alcançar cooperação, ainda que entre uma mesma esfera de governo, configura-se um empreendimento de elevada complexidade (SOUZA, 2009; 2004) referida à necessidade de obstar expressões excessivas de *free-riding*, ou seja, de “carona”/oportunismo²³ por parte daqueles que não contribuem (OSTROM; GARDNER; WALKER, 1994 *apud* OSTROM, 2007). Como sublinha Souza (2006, p. 38), “definições sobre políticas públicas são, em uma democracia, questões de ação coletiva e de distribuição de bens coletivos”. Entendemos que assim também é todo o ciclo da política.

Nessa perspectiva teórica, a provisão de um bem público não ocorre voluntariamente, ao contrário, apresenta o clássico dilema da obtenção de cooperação e coordenação de esforços, ou seja, a dificuldade de agir conjuntamente em torno da obtenção de bem comum, o qual é tanto maior quanto a escala e escopo das ações e recursos necessários à sua realização. De acordo com Polski & Ostrom (1999), a ausência de mecanismos de cooperação e de coordenação impede a superação de problemas coletivos – ainda que os interesses de todos converjam para um mesmo fim – e torna improvável o alcance de resultados coletivos, sobretudo sustentáveis.

Os espaços sociais de interação, como são as arenas de ação formadas por organizações públicas de oferta de bens e serviços, são inerentemente conflituosos; em configurações assim, alcançar solidariedade e coesão envolve custos e não ocorre sem esforço direcionado (FARIAS; VAITSMAN, 2002). Isso também traz implicações ao alcance dos objetivos organizacionais ou, em contexto mais amplo, de sistemas. Para Souza (2008), com referência à literatura sobre esse tema, formatos de gestão ou políticas que mobilizam grandes grupos e requerem cooperação envolvem elevados custos e construção de consensos na direção de ações simultâneas e convergentes.

Alcançar ação coletiva organizada conforma-se em uma das tarefas mais desafiadoras para coletivos envolvidos na produção de um bem público, sobretudo quando se trata de favorecer a consecução de interações que redundem em um padrão que responda aos

²³ Ostrom (2007) reporta-se ao oportunismo como comportamento enganoso de indivíduos que buscam melhorar o próprio bem-estar em detrimento dos outros indivíduos envolvidos em uma relação. Pode assumir diferentes formas – de inconstante à fuga calculada a um esforço com intenção de enganar os outros.

requisitos de interdependência e ganhos coletivos²⁴. Na presença de interesses comuns, mesmo sob estas condições, ela não é alcançada voluntariamente (OSTROM; AHN, 2007).

Deste modo, sublinha-se que arranjos cooperativos, organizados na perspectiva de desenvolvimento conjunto e coordenados de ações em prol de benefícios coletivos – como pressupõe uma prática intersetorial – não surgem automaticamente como desdobramentos lógicos de ordenamentos jurídico-institucionais (OSTROM, 2009; SOUZA, 2004), ainda que, um cálculo estratégico revele que os benefícios superam os custos, uma vez que, mesmo nestes casos, condições específicas relacionadas a um conjunto amplo de variáveis contextuais incidem sobre os espaços sociais de interação (OSTROM, 2009).

As bases normativas de uma política são instituídas a partir de uma racionalidade – técnica, política e econômica – que não contempla a heterogeneidade de arranjos institucionais que os indivíduos criam para governar, prover e gerir bens públicos (OSTROM, 2009; 2005). A partir dessa perspectiva, é possível compreender a diversidade de resultados encontrados em situações empíricas para um mesmo desenho institucional.

Focalizando os desafios postos à implementação efetiva do SISAN nas esferas dos governos municipais, esta compreensão impõe buscar evidências empíricas sobre o modo como se estruturam as interações entre os atores estatais envolvidos na gestão da implementação de situações de ação relacionadas à SAN e as condições institucionais associadas. Situações estas que, entendemos assim, são forjadas, sobretudo, pelos programas dessa área. Dito de outro modo, tais considerações impelem a construção de melhor entendimento do modo como ocorrem os processos de ação coletiva que estruturam as relações entre organizações afetas à SAN e quais os fatores contextuais que condicionam estes processos.

Significa ir além da institucionalização de arranjos macro-organizacionais; exige lançar o olhar a camadas mais profundas sobre o comportamento dos atores envolvidos nestes arranjos e sobre a estrutura das situações de ação; solicita ir em direção a questões subjacentes que, de algum modo, possam qualificar os esforços direcionados à efetividade da ação pública (OSTROM, 2005; 2007; PETERS, 1998).

²⁴ As formas de ação coletiva se diferem no que se refere à distribuição dos benefícios e prejuízos para aqueles em um grupo e aqueles que são externos a ele (OSTROM, 2007).

Consideramos que a construção de um sistema – o SISAN – uma estratégia de implementação de política pública tão complexa como é a de SAN, que tem base em uma diretriz igualmente complexa como a intersetorialidade não pode prescindir de lançar o olhar nesta direção.

Em alusão ao argumento de Ostrom sobre a gestão de recursos de propriedade comum, não é o tipo geral de arranjo institucional prescrito no arcabouço jurídico-normativo que se constitui central para explicar as condições de provisão de um bem público, mas sim, como esse particular arranjo institucional se ajusta ao contexto local, ou seja, de que forma as regras operacionais são desenvolvidas e adaptadas ao longo do tempo, o desenho institucional é interpretado, qual o entendimento que os atores envolvidos têm sobre o problema e suas soluções, o que significa dizer, se consideram o sistema legítimo e equitativo (OSTROM, 2009). Para Polski e Ostrom (1999), estudos empíricos ressaltam que não há apenas um caminho, mas muitas maneiras diferentes de organizar as atividades relacionadas à implementação efetiva de uma política.

4.2 A TEORIA DA AÇÃO COLETIVA EM ELINOR OSTROM COMO RECURSO TEÓRICO-METODOLÓGICO

Nesse estudo, tomamos como referência teórica o neoinstitucionalismo da escolha racional, a partir de Elinor Ostrom. Esta autora desenvolve um arcabouço teórico-metodológico em torno da mudança institucional a partir da crítica às abordagens convencionais²⁵ da escolha racional sobre a ação coletiva na produção e provisão de bens coletivos (OSTROM; AHN, 2007, OSTROM, 2005, OSTROM, 2010). Sua produção está voltada para compreender a criação de inovações institucionais na gestão de Recursos de Propriedade Comum (CPR) e bens públicos (REZENDE, 2012).

A autora distingue os desenvolvimentos teóricos no campo como Teorias da Ação Coletiva de primeira e de segunda gerações e situa a sua produção intelectual no contexto da segunda. Em que pese partir do reconhecimento dos dilemas de ação coletiva na provisão de bens coletivos²⁶, dada a escolha racional dos indivíduos, tal qual os teóricos da primeira

²⁵ Naquela que talvez seja sua maior obra – *Governing the Commons*, de 1990, a autora, ao focar na gestão de Recursos de Propriedade Comum (CPR), questiona pressupostos da economia clássica, leia-se Olson (1965) e Hardin (1968), em termos da racionalidade dos indivíduos em situações de escolha.

²⁶ Doravante nesse estudo nos reportaremos a bens públicos.

geração – Olson, 1965 e Hardin, 1968²⁷ –, Ostrom contrapõe seus pressupostos no que se refere à racionalidade total²⁸ dos indivíduos, centrada, exclusivamente, nos próprios interesses e preferências materiais. Corroborar que se trata de uma abordagem muito limitada na compreensão do comportamento humano e insuficiente na explicação sobre como a estrutura de situações é modelada (SATZ; FAREJOHN, 1994 *apud* OSTROM, 2010; OSTROM, 2005).

A segunda geração, a partir da adoção de um modelo amplo de comportamento individual e apoiada no conceito de racionalidade limitada²⁹, contesta a redução que a primeira geração faz das relações de reciprocidade e confiança³⁰, enquanto preferências heterogêneas que operam na transformação de instituições por indivíduos racionais ao considerarem apenas as regras – mecanismos objetivos – embutidas na estrutura de interações sociais (OSTROM; AHN, 2007). Ostrom reportou-se como desafio à agenda contemporânea de estudos conciliar variáveis estruturais a um núcleo relacional, referido à reputação e às normas de confiança e reciprocidade. Nesse sentido, argumenta que este núcleo relacional no plano individual afeta níveis de cooperação, conformando um melhor fundamento para explicar a ação coletiva do que um modelo de maximização de recompensas (*payoff*) materiais para si mesmo (OSTROM, 2010; 2009).

Postula que os indivíduos podem usar reciprocidade e reputação para construir confiança (OSTROM, 2010; OSTROM; AHN, 2007), razão pela qual assevera que este núcleo relacional deve ser considerado na explicação de esforços bem e mal sucedidos de superação de dilemas sociais a partir da ação coletiva. No enfrentamento das limitações identificadas na primeira geração, a autora realiza um percurso intelectual por meio do qual busca desenvolver modelos mais complexos³¹ para compreender a diversidade de “quebra-

²⁷ Os primeiros teóricos da ação coletiva se contrapunham a perspectiva pluralista ao criticarem a “crença ingênua” de que os indivíduos, mesmo com interesses comuns, agiriam voluntariamente para alcançar tais interesses (OLSON, 1965; HARDIN 1968 *apud* OSTROM, 2007). Nesse sentido, reconhecem a existência de problemas ou dilemas de ação coletiva.

²⁸ Associada à compreensão do *Homo economicus*, maximizador de recompensas materiais para si mesmo (OSTROM, 2007, 2005; OSTROM; AHN, 2007). O pressuposto da racionalidade total assume que indivíduos maximizadores produzem em situação de interdependência resultados conjuntos de qualidade inferior e, que estes, provocam um equilíbrio na situação de ação. Neste caso, os atores não estão, independentemente, motivados a mudarem suas escolhas. Adeptos dessa concepção de indivíduo advogam que a solução está em coerção imposta por uma autoridade externa (OSTROM, 2005).

²⁹ Conceito inspirado na obra de Hebert Simon que, segundo Ostrom “desafiou o pressuposto de que o comportamento humano e os resultados são inteiramente baseados sobre um pequeno conjunto de irreduzíveis elementos estruturais” (OSTROM, 2009, p. 413-4) (tradução nossa)

³⁰ Define confiança como: ‘um específico nível de probabilidade subjetiva com que um agente avalia o que outro agente ou grupo de agentes irá realizar em uma ação particular’ (GAMBETTA, 2000 *apud* OSTROM & AHN, 2007). Assim, compreendem confiança como uma crença subjetiva também.

³¹ Então, como princípio nuclear de modelagem, a segunda geração de teorias da ação coletiva, leia-se aqui Ostrom, reconhece a existência de vários “tipos” de indivíduos e, para além do padrão de jogos não

cabeças” que os indivíduos em interação enfrentam nas sociedades contemporâneas (OSTROM, 2009, p. 408) e, assim, promover a explicação dos processos de mudança institucional a partir das instituições.

Nesse empreendimento, desenvolve uma “práxis de convergência e de síntese nas ciências sociais” (BAIARDI, 2011, p. 203) e promove a fusão de temas como ação coletiva, mudança institucional com outros como, destacadamente, o da cooperação e de gestão de bens comuns (BAIARDI, 2011). Nas fases mais recentes de sua produção intelectual, Ostrom, em parceria com Ahn, incorporou o conceito de capital social³² – suas formas específicas e sua interação – ao conjunto de fatores que facilita ou dificulta a ação coletiva (OSTROM; AHN, 2007).

Nos achados de Ostrom, as suposições teóricas dos modelos formais³³ da cooperação zero – da primeira geração só se sustentam empiricamente em situações não repetidas e de mercado competitivo. Por décadas, acumulou evidências, também a partir da contribuição de vários colegas, que dão conta que a maioria das situações empíricas ocorre em contexto de incerteza sobre o tempo ou o número de rodadas envolvidas em um jogo repetido (OSTROM, 2010; 2009; 2005). Deste modo, avança em relação aos pressupostos clássicos da Teoria da Escolha Racional (TER) ao considerar que o contexto no qual os indivíduos enfrentam dilemas sociais é mais importante para explicar os processos de ação coletiva (OSTROM, 2010). Alinha-se a muitos outros analistas institucionais que buscam usar uma concepção mais ampla de indivíduo. Ao considerarem os custos e os benefícios percebidos, incluem o tempo e os recursos dedicados a estabelecer e manter relacionamentos, bem como o valor que atribuem à construção de uma reputação de serem confiáveis (BRETON; WINTROBE, 1982; WILLIAMSON, 1979 *apud* OSTROM, 2005).

A sua teoria da mudança institucional concebe que a emergência de novas instituições é complexa, incremental e sequencial e considera o que chama de “efeito contágio” das experiências. Considera a estrutura de incentivos para o comportamento dos agentes como decisiva aos processos de transformação institucional (OSTROM *et al*, 1999 *apud*

cooperativos, utilizado pelos teóricos da primeira geração, utiliza a teoria dos jogos comportamentais e evolucionários como ferramentas (OSTROM; AHN, 2007; OSTROM, 2005).

³² Entendido pelas autoras como atributo dos indivíduos e de suas relações que aumentam a sua capacidade de resolver os problemas de ação coletiva. Contempla três formas: confiabilidade, redes e as instituições formais e informais (OSTROM; AHN, 2007).

³³ Teoria dos jogos não cooperativos. Contesta pressupostos da teoria econômica clássica e da teoria dos jogos que supõem indivíduos totalmente racionais, que conhecem: 1) estratégias disponíveis em uma dada situação; 2) orientados por outros envolvidos em uma situação de ação reconhecem quais resultados estão ligadas a cada estratégia e; 3) posições dos indivíduos dadas as preferências destes. Ou seja, a estratégia racional para um tal indivíduo em cada situação é maximizar a utilidade esperada.

REZENDE, 2012). Sobre uma teoria mais ampla do comportamento humano ou limitadamente racional, Ostrom expressa:

Os seres humanos aprendem normas, heurísticas³⁴ e estratégias analíticas completas um do outro, a partir do *feedback* do mundo e da sua própria capacidade de se envolver em auto-reflexão e imaginar um mundo diferentemente estruturado. (...) são capazes de alterar a estrutura dos mundos que eles enfrentam para fins bons ou maus. Eles adotam tanto perspectivas de curto quanto de longo prazo na dependência da estrutura de oportunidades que enfrentam (Ostrom, 2010, p. 160). (tradução nossa)

Para a autora, a complexidade e a natureza incerta – a diversidade – de configurações de campo demandam o desenvolvimento de abordagens igualmente “configurais” para melhor compreensão dos fatores que favorecem ou não, os esforços organizativos em sistemas policêntricos. Expressa que um objetivo central da política pública deve ser o de facilitar o desenvolvimento de instituições que tragam “o melhor dos seres humanos” superando uma perspectiva de desenho de instituições para coerção de indivíduos inteiramente autointeressados (OSTROM, 2010; 2009; 2007; 2005).

Como um elemento distintivo de sua abordagem, observa-se a ênfase nos processos de aprendizagem. Nesse sentido, a partir de interações forjadas por um arranjo institucional, os atores têm ou não, oportunidades favoráveis de produzirem aprendizados individuais e organizacionais que incidirão em outras interações.

Condizente com a vertente teórica neoinstitucionalista, considera as instituições como as variáveis independentes mais proeminentes para compreender processos políticos e organização de processos decisórios relevantes e não as preferências dos atores políticos. Para Ostrom, a constatação que “iniciativas de política levam a contrariar os resultados intencionais”, impele, tal como preconiza North³⁵ (1990 *apud* OSTROM, 2007), ao entendimento das instituições, ou melhor, a busca de melhor desempenho de políticas públicas não pode prescindir do conhecimento das instituições (OSTROM, 2005).

Refere-se às instituições, em sentido amplo, incluindo as regras, normas e estratégias adotadas por indivíduos que operam dentro e entre as organizações em situações repetitivas, as quais modelam padrões de interação (OSTROM, 2007). Apresentam-se,

³⁴ Referem-se – heurística e normas – a parâmetros internos que os indivíduos aprendem com o tempo em situações repetidas e que utilizam para fazer escolhas (Ostrom, 2010). Daí percebe-se a importância dos resultados positivos ou não, obtidos em experiências relacionais anteriores.

³⁵ A autora reporta-se à influência de North e de outros da chamada ‘nova economia institucional’ na definição dos elementos envolvidos na sua produção teórico-conceitual (OSTROM, 2007).

fundamentalmente, como conceitos compartilhados implicitamente e não de forma explícita e escrita, daí a dificuldade de identificá-las em situações empíricas (OSTROM, 2005).

Por regras, refere-se às prescrições compartilhadas, mutuamente compreendidas e previsivelmente aplicadas em uma situação particular de ação pelos atores responsáveis pelo monitoramento de comportamento e pela imposição de sanções – têm um sentido de regulação. As normas, por outro lado, compreendem as prescrições que tendem a ser aplicadas pelos próprios participantes por meio de incentivos internamente e externamente impostos – têm um sentido de um preceito cultural. Já com estratégias, a autora quer dizer que os planos regularizados que os indivíduos fazem para resolver problemas dentro da estrutura de incentivos produzidos por regras, normas e expectativas do comportamento provável dos outros em uma situação afetada pelas condições “físicas e materiais” relevantes têm um sentido de instrução (OSTROM, 2007; OSTROM, 2005; POLSKI; OSTROM, 1999).

Assume que as instituições, na medida em que são mecanismos para modelar o comportamento em situações que requerem coordenação entre dois ou mais indivíduos ou grupos de indivíduos (HURWICZ, 1994 *apud* POLSKI; OSTROM, 1999), tornam as interações mais previsíveis por remoção de incerteza e redução do risco. Para Polski e Ostrom (1999), enquanto construções intencionais, são as instituições que delimitam a capacidade de mudança social ao estruturarem informação e criarem tanto incentivos, quanto constrangimentos à gama de comportamentos possíveis e reformas viáveis, ou seja, impõem certa previsibilidade em contextos marcados pela incerteza dadas as possibilidades de escolhas dos indivíduos. Dito de outra forma, a racionalidade do indivíduo volta-se a uma específica realidade institucional, fugindo àquela “utilitarista mecanicamente” (BAIARDI, 2011, p.209).

Assim, para a autora, a análise de política deve considerar como os envolvidos, em contextos específicos, sobretudo no nível operacional, fazem as coisas e porque fazem de uma maneira e não de outra, ou seja, deve considerar os arranjos institucionais. Argumenta que os arranjos institucionais e os incentivos que eles criam – específicos para as demandas de um determinado tempo, lugar e pessoas – podem favorecer ou constranger o alcance de objetivos de políticas públicas (POLSKI; OSTROM, 1999).

Na acepção da autora, arranjos institucionais referem-se ao modo como atores, em contextos específicos, criam para gerir um bem coletivo ou público ou, dito de outra maneira, é a forma como as organizações estão estruturadas e operam para a provisão de um bem público (OSTROM, 2009; 2007; POLSKI; OSTROM, 1999). Contempla regras usadas por indivíduos ou organizações para determinação de quem e o que está incluído em situações de

decisão, como a informação é estruturada, quais ações podem ser tomadas, em que sequência e como ações individuais serão agregadas numa decisão coletiva (OSTROM; AHN, 2007).

Diferentes arranjos institucionais conformam variados padrões de interação entre os atores organizacionais e se constituem fundamentais para a efetividade de políticas públicas, com destaque àquelas que demandem cooperação (OSTROM, 2009). O comportamento dos atores é considerado como racional diante de uma possibilidade de mudança e, assim, a escolha de determinada estratégia por um ator depende do resultado atribuído a uma operação, sobre a qual ele pesa os custos e benefícios das várias estratégias disponíveis e seus resultados prováveis e às dos outros indivíduos envolvidos na situação de decisão (RADNITZKY, 1987 *apud* OSTROM, 2005).

Contudo, a partir do exposto em momento anterior, Ostrom assume que os indivíduos, ao realizarem esse cálculo, não têm preferências completas e bem ordenadas, bem como a informação é incompleta, e não se comportam buscando maximizar o valor líquido dos retornos esperados para si, individualmente (OSTROM, 2005). De tal modo, o “cálculo” é realizado a partir de uma racionalidade informada pelo contexto, a partir da consideração de fatores situacionais e do estoque informacional que eles possuem sobre as regras nestes contextos específicos (OSTROM et al, 1999 *apud* REZENDE, 2012).

Destarte, a autora defende que pesquisadores de políticas públicas precisam produzir respostas sobre como as diversas instituições incentivam ou constroem a capacidade de inovação, aprendizagem, adaptação e confiança; os níveis de cooperação e coordenação entre os participantes e a obtenção de resultados mais eficazes, equitativos e sustentáveis em múltiplas escalas (TOONEN, 2010 *apud* OSTROM, 2009).

Ostrom argumenta que as instituições, ao afetarem os incentivos, modelam o comportamento dos atores – como agem e interagem – emergindo, assim, padrões de interação que, por sua vez, produzem resultados. Nessa direção, quando se trata de promover mudanças em situações de políticas, ela preconiza progressiva transformação da estrutura de incentivos ao comportamento dos atores (OSTROM, 1992).

Nesta perspectiva, os incentivos são entendidos como os mecanismos que interligam escolhas individuais a resultados – são os resultados positivos (recompensas) ou negativos (sanções) percebidos pelos indivíduos em uma dada situação e relacionados às suas ações específicas e as de outros indivíduos (OSTROM, 2005; 2010). Respondem pelo modo como os indivíduos envolvidos em uma dada situação avaliam os custos e os benefícios de determinadas escolhas e os resultados esperados (OSTROM, 2010). Com essa compreensão,

os incentivos podem ser tidos como capazes de explicar os resultados alcançados em situações de escolhas coletivas.

Ostrom reconhece que são inúmeras as possibilidades de combinações específicas de instituições que são usadas em situações de ação. Apresenta uma visão que considera que instituições robustas – “que geram benefícios substanciais ao longo de grandes períodos de tempo” – (OSTROM, 2005, p. 31) são concebidas incrementalmente a partir da aprendizagem e conhecimento acumulados.

Aprendizagem, adaptação e evolução adquirem relevância central para Ostrom na análise da capacidade de os arranjos institucionais transformarem princípios de projeto muito gerais em processos empíricos dinâmicos (OSTROM, 2005). Tais processos favorecem informações adequadas sobre participantes, estratégias, contexto, mudanças na tecnologia e nas relações econômicas e sociais ao longo do tempo para criar instituições sustentáveis³⁶ (SHEPSLE, 1989; OSTROM, 1990 *apud* OSTROM, 2005). No seu modelo, concebe que os processos de mudanças conformam “decisões informadas” dos atores sobre a incerteza, e, portanto, o papel central das instituições (REZENDE, 2012).

Para Ostrom, as instituições interagem com particulares atributos do local (ambiente de decisão) e da comunidade em determinado contexto, criando incentivos ao comportamento social esperado. Outrossim, as instituições, e não somente elas, mas a partir da articulação com outros fatores contextuais, estruturam situações que condicionam interações em diferentes espaços sociais de ação por meio dos quais geram padrões de interação que, por sua vez, produzem resultados de políticas (OSTROM *et al*, 1999; 2005, 2007, 2009, 2010). Afirma a autora: “(...) as instituições são apenas um de um grande número de elementos que afetam o comportamento em qualquer situação particular em um determinado momento e lugar. Não existe uma única causa para o comportamento humano (...)” (OSTROM, 2005, p.30) (tradução nossa).

Nesse sentido, particulariza um microcontexto relacionado com atributos específicos de uma situação de ação em que os indivíduos estão diretamente interagindo e o contexto mais amplo do sistema de política no qual grupos de indivíduos tomam decisões, ou melhor, fazem escolhas. Propõe como tarefa importante de todos os cientistas sociais alcançarem o conjunto de condições – variáveis internas e externas – que, em diferentes níveis, afetam a probabilidade de realização de diversas formas de ação coletiva na tentativa de explicar o sucesso, bem como o fracasso dos esforços para alcançar um bem comum.

³⁶ O que para a autora não significa instituições ótimas.

Sobre os caminhos à efetividade de políticas, Ostrom ressalta que são diversas as maneiras válidas criadas para governar, prover e gerir bens públicos; dito de outro modo, de desenvolver mecanismos para a organização da ação coletiva (OSTROM, 2009), razão pela qual conseguir cooperação e coordenação passa a ser central no desenvolvimento de estratégias institucionais de enfrentamento dos problemas de ação coletiva. Como resultado, argumenta sobre a centralidade da construção da confiança dos atores envolvidos, uns nos outros, e o desenvolvimento de regras institucionais que, combinadas, maximizem os incentivos para cooperação e desenvolvam formas de coordenação, ou melhor, resolvam os problemas de ação coletiva (OSTROM, 2009; IMPERIAL; YANDLE, 2004; POLSKI; OSTROM, 1999).

De todo o exposto, é patente na produção de Ostrom que a análise de implementação da política deve sustentar-se em um tripé que considere: a natureza da política pública que se deseja implementar, o arranjo institucional utilizado e o contexto no qual é aplicado (OSTROM *et al*, 1999; 2005; 2007; 2009; 2010; Imperial; Yandle, 2005). Dito de outra forma, desenvolve um sistema teórico-conceitual e analítico considerando variáveis relacionadas à estrutura do sistema (de política), aos atributos e comportamentos dos atores envolvidos, às regras operacionais (em uso) pelos atores envolvidos e aos resultados decorrentes dos comportamentos desses atores (OSTROM, 2007).

A chave do argumento de Ostrom (2003) é que atributos dos bens produzidos e alocados, ou da política a ser implementada, bem como as regras utilizadas para a sua produção e alocação ou gestão, afetam os diversos incentivos que os participantes encontram. Sublinha, dessa forma, a necessidade central de analisar padrões de interação e resultados de políticas a partir dos arranjos institucionais implementados em contextos específicos.³⁷

Isso remete ao desafio de desenvolver análises a partir de uma base comum para a integração de diversos elementos da política e de várias perspectivas teóricas, mas considerando os contextos específicos – internos e externos à política em análise.

Para Ostrom, a análise de política deve enfrentar alguns desafios, como: ser institucionalmente orientada e, neste sentido, enfrentar as questões relacionadas à amplitude de uso do termo e certa dificuldade em identificá-las; considerar a complexidade das situações de políticas (múltiplos níveis de organização das atividades e interdependência de situações políticas), o que solicita uma abordagem multidisciplinar; considerar os múltiplos níveis de

³⁷ Para a autora, houve significativos avanços, nas ciências econômicas e sociais desde que a primeira geração de estudiosos postularam duas formas ideais de organização, dois tipos de bens e um modelo do indivíduo (Ostrom, 2009).

tomada de decisões em que as regras são criadas, o que impõe abranger diferentes níveis de análise (estrutura aninhada de regras dentro de regras); considerar que os elementos estruturais que afetam os espaços de decisão combinam-se de forma configural e não de forma aditiva; e evitar considerar o que chama de "*blueprint approach*" (KORTEN, 1980 *apud* POLSKI; OSTROM, 1999), o que significa dizer, cair na armadilha de tomar um modelo de política bem sucedido como referência e aplicá-lo sem contextualização.

Esse conjunto de desafios ensejou a autora, com a colaboração de inúmeros pesquisadores, de diversas áreas a propor e desenvolver um *framework* de desenvolvimento e análise e institucional – o *Institutional Analysis and Development framework*, doravante referido como quadro IAD – uma base comum para a integração de diversos elementos da política e o trabalho de diversos analistas políticos (OSTROM, 2005).

4.2.1 Quadro de Desenvolvimento e Análise Institucional - IAD

O quadro de Desenvolvimento e Análise Institucional (IAD) é definido como um mapa conceitual de múltiplos níveis e foi concebido como um método analítico multidisciplinar e sistemático para análises de políticas em situações sociais complexas e estudo da mudança institucional (OSTROM, 2007; 2005). As situações sociais sobre as quais se debruça são aquelas que envolvem dois ou mais indivíduos ou organizações, que interagem orientados por instituições, em contextos específicos. É útil para analisar e testar hipóteses sobre o comportamento nestas situações (OSTROM, 2005).

Contempla um conjunto imbricado de elementos estruturais a serem dissecados em unidades de análise em esforços para compreender a “diversidade de interações humanas” e os resultados através de diferentes “escalas espaciais e temporais”. Para a autora, muitas diferenças na realidade podem resultar da forma como estas variáveis se combinam ou interagem umas com as outras.

O quadro também fornece uma linguagem metateórica ao extrapolar os limites de uma única teoria³⁸ e ser compatível com uma variedade de técnicas (OSTROM, 2005). Para Polski

³⁸ As teorias consistentes com o Quadro IAD envolvem a teoria contemporânea dos jogos e outras, mais amplas, as quais assumem que os indivíduos são aprendizes falíveis tentando fazer o melhor que podem em longo prazo, utilizando normas e heurísticas na tomada de decisões imediatas (OSTROM, 2005, p. 7).

e Ostrom (1999), nestas características do quadro reside seu potencial de produzir uma rica compreensão de situações sociais.

Apóia-se sobre o argumento de que o entendimento compartilhado de regras operacionais, o estado do mundo e os atributos da comunidade afetam, conjuntamente, as variáveis que caracterizam a estrutura de arenas de ação. Esses três conjuntos de fatores – contextuais – se combinam e afetam os tipos de ações que os indivíduos podem tomar, os benefícios e os custos dessas ações e os prováveis resultados alcançados (OSTROM, 2005). Como os atores (re)agem de acordo com os incentivos criados a partir daí, suas interações estratégicas produzem diferentes padrões de interação e e resultados (OSTROM, 2007). As figuras 1 e 2 ilustram o quadro IAD.

Focalizando as unidades de análise do modelo, a arena de ação refere-se ao espaço social complexo no qual os indivíduos interagem, se informam, consideram cursos alternativos de ação com vistas à resolução de problemas, ou seja, tomam decisões, produzem ações e resultados à luz de incentivos derivados de variáveis exógenas (o contexto) (POLSKI; OSTROM, 1999; OSTROM, 2007; 2005). Arenas de ação incluem dois conjuntos de variáveis associadas a dois conceitos analíticos: situação de ação e atores.

A situação de ação refere-se à estrutura inicial que modela um processo de interesse e explica regularidades de ações e resultados. Contempla situações operacionais, específicas interações, ou seja, aquelas nas quais os atores (dois ou mais) se envolvem para tomar uma decisão sobre a produção, provisão, distribuição ou atribuição conjunta de bens e serviços (OSTROM, 2005).

Um elenco de sete variáveis pode ser utilizado para descrever essa estrutura. São elas: 1) participantes³⁹ (individuais ou atores coletivos de tomada de decisões); 2) posições⁴⁰ ocupadas na arena; 3) ações permitidas e sua ligação dos resultados às ações; 4) os resultados potenciais que estão ligados a sequências individuais de ações; 5) o controle que os participantes exercem sobre as escolhas; 6) informação disponível aos atores; e 7) os custos e os benefícios atribuídos às ações e resultados (incentivos externos e impedimentos em uma situação) (OSTROM, 2007; 2005B; POLSKI; OSTROM, 1999). Tanto a estrutura interna de

³⁹ Os atributos relevantes de participantes incluem: 1) o número de participantes; 2) seu status como indivíduos ou como uma equipe ou uma composição de ator; e 3) vários atributos individuais, tais como idade, escolaridade, sexo e experiência (OSTROM, 2005).

⁴⁰ Posições (cargos) são, portanto, o elo de ligação entre os participantes e ações. A natureza de um cargo atribuído a participantes de uma situação de ação define o "pé" do participante nessa situação. O pé de uma posição é o conjunto de ações autorizadas e os limites sobre as ações que o titular da posição pode tomar em determinados conjuntos de escolha na situação (OSTROM, 2005).

uma situação de ação, quanto o número de vezes em que ocorrerá afetam as estratégias dos atores (OSTROM, 2005).

O ator é aquele que faz escolhas e realiza ações⁴¹. Este pode ser figurado como um indivíduo ou um grupo operando como um ator coletivo. Poski & Ostrom (1999) argumentam que suas escolhas, comumente, sofrem influência do acesso que dispõem dos estoques de capital, do conhecimento, da tecnologia, do tempo e da influência social. Estes conformam recursos que dotam ou não, os atores com a capacidade para agir de forma isolada ou conjuntamente, ao longo de um horizonte de tempo. Para as autoras, essa capacidade, fundamentalmente, determina a força relativa de um ator ou de um grupo de atores em uma arena de ação. Por outro lado, destacam que a extensão com que a força relativa de um ator pode exercer para contornar ou alterar as regras existentes é uma função derivada dos arranjos institucionais.

A análise de sua capacidade de tomada de decisão em arenas de ação, ou melhor, o modelo de comportamento de decisão na arena de ação inclui suposições sobre quatro grupos de variáveis: 1) os recursos que leva para a situação; 2) a valorização (ou preferências) que atribui aos estados do mundo e às ações, ou seja, o que o ator deseja alcançar em uma determinada situação; 3) forma como adquire, processa e utiliza informações e o conhecimento que dispõe da situação da política; e 4) critérios que usam para ordenar e avaliar uma alternativa de ação com respeito à outra. A realização de inferências⁴² sobre o comportamento de um ator em uma arena de ação permite, igualmente, aproximar-se dos padrões de resultados conjuntos que podem ser produzidos (OSTROM; GIBSON; SHIVAKUMAR; ANDERSSON, 2002; POLSKI; OSTROM, 1999).

Como dito, a arena de ação refere-se a um conjunto de variáveis dependentes de outros fatores (KISER; OSTROM, 1982 *apud* POLSKI; OSTROM, 1999; OSTROM, 2005) – as regras (em uso), os estados do mundo e os atributos da comunidade. Ao analista institucional, podem interessar os três grupos de fatores que afetam a estrutura da arena ou apenas um deles (OSTROM, 2005).

Ostrom concebe as regras denotando regulação; como entendimentos compartilhados entre os atores sobre as prescrições impostas (*enforced*), as ações obrigatórias, proibidas ou permitidas – como as decisões serão tomadas, as condições e os incentivos para o desenvolvimento de um processo em curso na arena de ação (OSTROM; GARDNER;

⁴¹ Ostrom emprega o termo ação para referir-se ao comportamento do ator, ao qual atribui um significado subjetivo e instrumental (POLSKI; OSTROM, 1999; OSTROM, 2005)

⁴² Essas inferências sobre comportamento dos atores pressupõe assumir, antecipadamente, um modelo formal de indivíduo (OSTROM, 2005).

WALKER, 1994 *apud* OSTROM, 2007). Resultam do esforço – implícito ou explícito – para alcançar a ordem e previsibilidade entre os atores e para ordenar suas relações em uma situação de ação (Crawford; Ostrom 2005 *apud* Ostrom, 2007).

Ressalta que analiticamente faz-se importante saber a origem das regras que os atores utilizam em situações de ação, o que muitas vezes se configura em uma tarefa difícil, haja vista as diversas fontes existentes em um “sistema de governança aberto e democrático”. Neste sentido, reporta-se a ‘regras em forma’ e ‘regras em uso’: as primeiras, referindo-se àquelas provenientes de leis, planos, programas; e as segundas, derivadas de ações operacionais do cotidiano (SPROULE-JONES, 1993 *apud* OSTROM, 2005).

Outra dificuldade reportada ao estudo das regras diz respeito ao fato de nem sempre estarem expressas em documentos ou resultarem de procedimentos legais formais, ou melhor, são muitas vezes invisíveis no contexto político. Comumente, são elaboradas e compartilhadas em processos rotineiros de resolução de problemas, envolvendo mais de um ator, de acordo com a forma como os atores interagem em processos de tomada de decisão conjunta⁴³ (POLSKI; OSTROM, 1999; OSTROM, 2005). Também destaca que, por serem mecanismos baseados na linguagem, padecem (como é esperado nesses casos) de problemas de falta de clareza e mal-entendidos (OSTROM, V., 1997, 1999 *apud* OSTROM, 2005).

Como destaca a autora, uma miríade de regras específicas de trabalho (em uso) é utilizada na estruturação de arenas de ação complexas. Assim, no contexto do quadro IAD, propõe uma classificação de acordo com o impacto que tem sobre as variáveis de uma situação de ação. Assume que, o efeito cumulativo de sete tipos de regras, afeta os sete elementos de uma situação de ação (OSTROM, 2005).

As sete regras de trabalho tipificadas são: 1) regras de entrada e saída dos atores na arena e que afetam o número de participantes, seus atributos e recursos, se eles podem entrar livremente na arena de ação e as condições que enfrentam para sair; 2) regras de posição dos atores na estrutura de uma arena; 3) regras de escopo, que delimitam os resultados potenciais que podem ser afetados e, com o olhar voltado para trás, as ações ligadas a resultados específicos; 4) regras de autoridade (ou escolha), que determinam as ações que os atores em determinadas posições podem realizar ou não; 5) regras de agregação, que afetam o nível de controle que um participante, em uma posição, exerce na seleção de uma ação em um nó; 6) regras de informação, que afetam o conjunto de informações e de conhecimento dos atores e a linguagem e a forma como a comunicação será realizada; e 7) regras de custos e benefícios

⁴³ Refere-se, a título de exemplo, quando uma equipe discute como realizar um trabalho diferente em uma próxima e semelhante situação de ação (POLSKI; OSTROM, 1999; OSTROM, 2005).

(*payoff*), que atribuem recompensas ou sanções externas a particulares ações ou resultados – estabelecem incentivos positivos ou negativos a determinadas ações (OSTROM, 2005).

O segundo grupo de variáveis independentes que afeta a estrutura de uma arena de ação refere-se ao que a autora denomina atributos do mundo, os quais apontam para as condições físicas, políticas e materiais de provisão e produção de um bem comum, às quais a ação encontra-se relacionada. Responde sobre as ações material e fisicamente viáveis e os resultados passíveis de serem produzidos em uma determinada situação de ação. A autora destaca como essas variáveis podem responder por diferenças encontradas na estrutura de situações submetidas ao mesmo conjunto de regras (OSTROM, 2005). Argumenta que essas condições muitas vezes limitam situações de ação da política e constroem arranjos institucionais em aspectos importantes (POLSKI; OSTROM, 1999).

Para efeito de análise, a compreensão dos atributos do mundo pode ser alcançada a partir de um conjunto de variáveis que respondam como tais atributos estão agindo e afetando o conjunto de ações e resultados, os vínculos ação-resultado e o conjunto de informações na situação. Alguns dos atributos principais referidos são: recursos físicos, humanos, financeiros e capacidades relacionadas com a provisão⁴⁴ de bens e serviços relacionados à política – insumos de produção como capital, trabalho e tecnologia, bem como as fontes de financiamento. Entre outros, secundariamente importantes, cita o tamanho do sistema de provisão de bens públicos – o número de participantes (POLSKI; OSTROM, 1999; OSTROM, 2005).

No que se refere aos atributos da comunidade, dentro da qual a arena de ação em análise encontra-se localizada, no terceiro conjunto de fatores que afetam a estrutura de uma arena de ação, estão incluídas variáveis sobre: 1) normas de comportamento geralmente aceitas na comunidade; 2) o nível de entendimento comum que os atores compartilham ou não, sobre a estrutura da arena de ação e as atividades na área da política; 3) o grau de homogeneidade de valores e preferências dos atores da comunidade sobre as estratégias político-orientadas e os resultados; 4) características demográficas; e 5) a distribuição de recursos entre os atores envolvidos. Para Ostrom, o termo "cultura" é frequentemente aplicado a este conjunto de variáveis (OSTROM, 2005; POLSKI; OSTROM, 1999).

⁴⁴ Referem-se à provisão como as atividades relacionadas com financiamento e distribuição (Polski ; Ostrom, 1999)

Figura 1. Institucional Analisis & Development Framework - IAD

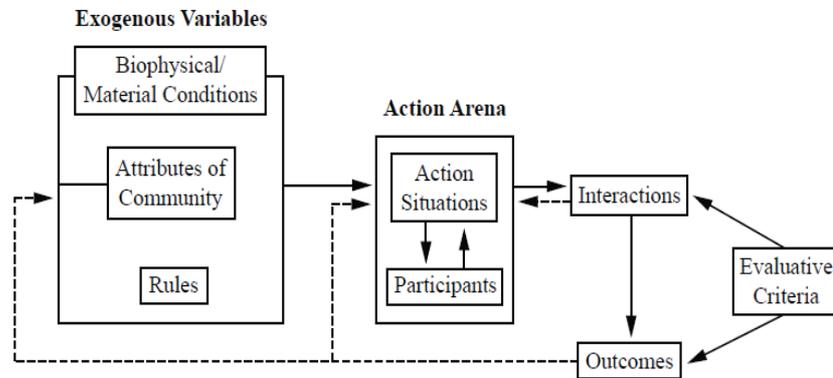


Figure 1.2 A framework for institutional analysis. *Source:* Adapted from E. Ostrom, Gardner, and Walker 1994, 37.

Fonte: Ostrom, 2005, p. 15

Figura 2. Institucional Analisis & Development Framework – IAD com níveis de arenas

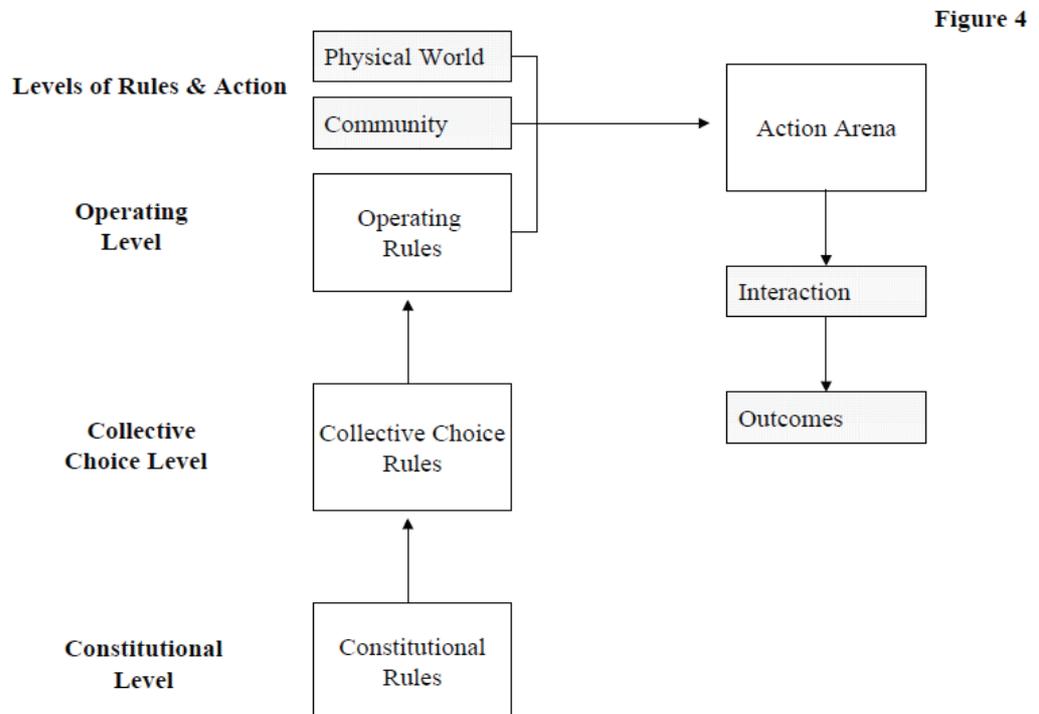


Figure 4

Fonte: Polski; Ostrom, 1999, p. 41

Ressalta a autora que, na aplicação do quadro IAD, uma questão fundamental reside na delimitação das unidades e níveis de análise apropriados. Além da análise que aprofunda os fatores que afetam a estrutura de particulares arenas de ações, um importante desenvolvimento na análise institucional é o exame de arenas vinculadas.

Considera que, ainda que o conceito de arena "única" possa incluir um grande número de participantes e cadeias complexas de ação, a maioria das situações de política é formada de múltiplas e distintas, mas sobrepostas arenas de ação que são ligadas de forma sequencial ou simultaneamente a várias regras, em diferentes níveis. Assim, em se tratando de produção de um bem público na forma de sistema, a análise deve vincular as atividades de muitas arenas de ação relevantes traduzidas nos "múltiplos e aninhados" subsistemas da política (POLSKI; OSTROM, 1999; OSTROM, 2005).

Na análise institucional conduzida pelo quadro IAD, uma vez considerados a arena de ação e os fatores que afetam sua estrutura interna, uma outra unidade de análise a ser levada em consideração é o padrão de interação modelado a partir da articulação desses elementos. Estes padrões encontram-se relacionados às características da situação de ação e ao comportamento dos atores na estrutura resultante.

Observações bem fundamentadas sobre padrões de interação permitem realizar inferências sobre os resultados, os quais, em perspectiva mais ampla, informam sobre o desempenho de um sistema de política. Polski e Ostrom (1999) discriminam seis critérios para análise de resultados de natureza político-econômica: 1) eficiência econômica, 2) equivalência fiscal, 3) equidade distribucional, 4) *accountability*, 5) conformidade com a moralidade geral e 6) adaptabilidade.

Assim, a estrutura da arena de ação – a situação de ação e os atores – modifica-se ao longo do tempo, a partir dos resultados produzidos nas interações. Da mesma forma, os resultados podem também afetar, ainda que lentamente, algumas das variáveis exógenas (OSTROM, 2005).

Para Polski e Ostrom (1999), a aplicação adequada de modelos solicita aos analistas entender: 1) as informações existentes e estruturas de incentivos na situação de política em questão e 2) o ajuste entre o modelo e o conjunto de política. Nessa direção, o quadro IAD traduz-se em ferramenta privilegiada ao estudo de uma variedade de problemas relacionados ao desenvolvimento, por apresentar uma abordagem multidisciplinar e ser possível operá-lo em diversos níveis de análise. Considerar essa distinção entre níveis de regras é particularmente relevante quando a análise institucional aborda mudança.

Sobre os níveis de análise, considerando a estrutura jurídico-institucional de um país, a autora sinaliza ser necessário às análises fazer a distinção entre três níveis de tomada de decisões sobre regras e as relações entre eles quando os indivíduos interagem em ambientes repetitivos que afetam diretamente resultados. São eles: o constitucional, o de formulação de políticas ou escolha coletiva e o operacional (OSTROM, 2005). O nível constitucional é aquele no qual se determina quem é elegível para participar na formulação de políticas e sobre as regras que serão utilizadas para implementá-las. O outro nível, de formulação de políticas (ou da política pública), é aquele onde são tomadas as decisões sobre políticas resultantes em leis que, em seguida, se tornam as regras em uso a partir das quais a situação de ação em nível operacional será regida. O nível operacional configura o cenário no qual os atores interagem à luz dos incentivos que enfrentam. Os dois primeiros níveis incidem sobre as situações de tomada de decisões operacionais (SHEPSLE, 1989 *apud* OSTROM, 2005).

4.2.2 Aplicação do quadro IAD para situações de ação coletiva

Focalizando modos de superação de “situações problemáticas” – dilemas de ação coletiva – com base em extensa pesquisa empírica e experimental, direcionadas ao “mundo da política”⁴⁵, a autora disponibiliza um conjunto de resultados, de nível microsituacional, em relação aos fatores que afetam a probabilidade de maior cooperação e coordenação e, nesse sentido, implicam nos resultados de iniciativas de políticas.

Neste percurso, analisou padrões de interações sociais, em situações ordenadas por regras, bem como identificou múltiplos níveis de análise sobre diferentes arranjos institucionais na tentativa de identificar fatores “universais” subjacentes e distinguir, entre estes, um subconjunto que pudesse sustentar a construção de teorias e ferramentas analíticas úteis do comportamento humano que se enquadrassem à diversidade de situações nas quais os seres humanos, limitadamente racionais, interagem. Concluiu que há princípios fundamentais de projetos que caracterizam instituições robustas, auto-organizadas e que alcançaram uma gestão sustentável no uso de CPR’s à qual se referiu como “blocos fundamentais de construção de interações humanas organizadas” ou, de outra forma, os princípios associados à ação coletiva bem sucedida na gestão de bens coletivos ou públicos (OSTROM, 2005). Neste

⁴⁵ Com referência ao termo *Policy*.

sentido, o quadro IAD é uma “taxionomia multinível dos componentes fundamentais das situações que atores humanos enfrentam” na produção de um bem coletivo (OSTROM, 2009).

Assim, em relação às lições fundamentais subjacentes a gestões sustentáveis refere-se ao termo “*design principle*”⁴⁶ (OSTROM, 1990 *apud* OSTROM, 2009). O “princípio de projeto” sintetiza fatores centrais que afetam a probabilidade de sobrevivência a longo prazo de instituições robustas e, nesse sentido, diz a autora, em alguns contextos, se pode ir além da presunção de que indivíduos racionais são impotentes para superar situações de dilemas sociais (OSTROM, 2005).

Em uma lista atualizada a partir de reformulação proposta por Cox, Arnold e Villamayor-Tomás (2009 *apud* OSTROM, 2009), refere-se a princípios de projeto, sendo eles: 1) regras de fronteira, as quais estabelecem limites entre organizações; 2) congruência entre as regras de provisão e as condições locais (sociais, culturais, etc.); 3) proporcional distribuição entre custos e benefícios; 4) existência de arranjos de escolha coletiva, ou seja, a maioria dos atores afetados estão autorizados a participar na tomada de decisão; 5) realização de monitoramento tanto das ações dos outros envolvidos quanto à provisão do bem ou serviço; 6) existência de sanções gradativas por violações de regras; 7) existência de mecanismos de resolução de conflitos entre os atores envolvidos na provisão do bem; 8) há reconhecimento mínimo de direitos a fazer escolhas e; 9) existência de atividades de gestão organizadas em várias camadas articuladas entre si a um sistema maior.

Detalhando esses fatores, a autora cita algumas variáveis que afetam os resultados em termos de superação de dilemas sociais, ou seja, de realização de trabalho conjunto. Ostrom, Gardner e Walker (1994) mostram que as perspectivas para a superação de dilemas na produção e provisão de bens coletivos aumentam consideravelmente quando os atores (a) envolvem-se em interações repetidas, (b) valoram os benefícios futuros da cooperação, e (c) têm oportunidades de comunicação (OSTROM, 2009). Estas mostraram-se associadas à cooperação a partir da construção de reputação e, revelaram-se variáveis centrais à construção de acordos e estabelecimento de estratégias conjuntas e, assim, implicaram em maior probabilidade de retornos.

Outra variável reconhecida por Ostrom e colaboradores refere-se à autonomia normativa (*rule making*) dos atores envolvidos em uma situação de política, o que designou de sistemas auto-geridos. Nesses casos, melhor desempenho foi observado associado a maiores possibilidades de comunicação regular, desenvolvimento de acordos próprios e

⁴⁶ Expressa que o uso do termo "princípio de design" para descrever as regras e estrutura de instituições robustas gera confusões e chega a admitir que talvez devesse ter se referido a "melhores práticas".

criação de mecanismos de monitoramento e sanção – estes, como aludido acima, princípios de projeto.

Também o papel desempenhado pelos gestores no fomento a um ambiente propício à cooperação, traduzido pelo compromisso demonstrado para cooperar com objetivos organizacionais, emerge como variável a ser considerada (MILLER, 1992 *apud* OSTROM, 2009).

Ao considerar que as regras não são autoformuladas, autodeterminadas ou autoexecutadas, a autora sinaliza para a importância em se obter significado compartilhado atribuído às palavras usadas para formular um conjunto de regras com intuito de evitar ambiguidades e ameaçar critérios comuns de escolha. Diz ser necessário assegurar a estabilidade e clareza sobre quais ações são necessárias, permitidas ou proibidas. Chama a atenção que: “(...) regularidades em ações não podem resultar, se aqueles que devem interpretar repetidamente o significado de uma regra dentro de situações de ação chegarem a múltiplas interpretações” (OSTROM, 2005, p.20) (tradução nossa).

Entre todas as variáveis chaves destacadas por Ostrom, uma das mais enfatizadas é a confiança. Para a autora, esta é um dos mecanismos mais eficientes para melhorar os resultados de uma “transação”, segundo dados empíricos (AROW, 1974; ROTHSTEIN, 2005 *apud* OSTROM, 2005). Nesse sentido, considera que a teoria da ação coletiva tem prestado mais atenção às funções de recompensa do que ao modo como os indivíduos constroem confiança em esforços cooperativos. Assim, estruturas de situações de ações contribuem não só para a adoção de normas, mas também geram informações suficientes sobre o comportamento provável dos outros, favorecendo ou não padrões de interação baseados na reciprocidade.

Em síntese, elencando as variáveis relacionadas a microcontextos específicos de uma situação de ação que afetam a probabilidade de superar os dilemas de ação coletiva pode-se referir a: 1) comunicação face a face; 2) reputação conhecida dos atores envolvidos; 3) conhecimento da história pregressa de outros participantes; 4) alto retorno marginal per capita, quando os participante sabem que suas próprias contribuições fazem a diferença; 5) capacidades de entrada ou saída de uma situação a baixo custo; 6) horizonte de longo prazo; e 7) sanções acordadas.

Ostrom expressa como núcleo central das conclusões que:

(...) quando os indivíduos enfrentam um dilema social num microcontexto, eles são mais propensos a cooperar quando variáveis situacionais aumentam a probabilidade de ganhar confiança na reciprocidade dos outros (Ostrom, 2009, p 433) (tradução nossa)

Assim, construção de confiança e desenvolvimento de regras institucionais adequadas conformam-se cruciais à resolução de dilemas sociais. As variáveis do contexto mais amplo estão relacionadas com os atributos do sistema político e sócio-econômico dentro do qual interagem. Apontam para as formas de organizar a oferta de bens e serviços (OSTROM, 2009).

O argumento sustentado pela autora, a partir de evidências empíricas e experimentais, é que a probabilidade de cooperação em situações que os indivíduos enfrentam de dilemas sociais em microcontextos é maior quando as variáveis situacionais favorecem dividendos de confiança.

5 ARGUMENTOS TEÓRICOS DO ESTUDO: INTERSETORIALIDADE E AÇÃO COLETIVA

Por tudo o que foi expresso até aqui, em torno das questões suscitadas pela revisão da literatura sobre a intersectorialidade – desde a abordagem neoinstitucionalista da escolha racional, a partir dos desdobramentos teóricos de Ostrom sobre a ação coletiva –, sistematizada na seção anterior, como recurso à elaboração teórica do objeto de estudo – intersectorialidade na implementação de políticas e programas sociais –, elaboramos um conceito guia que buscou articular dimensões que tomamos como centrais sobre o tema e as pretensões analíticas do estudo.

O atributo de trabalho conjunto, articulado e convergente que delimita a intersectorialidade impõe, necessariamente, a consideração dos problemas de ação coletiva vinculados e dos meios para superá-los. Padrões de interação que resultem em relações cooperativas e coordenadas entre atores organizacionais, tão necessários à efetividade da ação pública voltada ao enfrentamento de fenômenos sociais complexos, têm baixa probabilidade de surgirem espontânea e voluntariamente, dada a ação racional dos indivíduos. Nesse sentido, sublinhando o já aludido, consideramos que as teorias da ação coletiva conformam ferramentas teórico-metodológicas bastante oportunas como alternativas de preenchimento da lacuna analítica que expressamos quando da revisão da literatura sobre a intersectorialidade. Estas teorias focalizam configurações em que há um grupo de indivíduos, um interesse comum entre eles, e potencial conflito entre o interesse comum e o interesse de cada indivíduo (OSTROM; AHN, 2007)

Sob a perspectiva dos problemas de ação coletiva inerentes à provisão de bens públicos, concebemos a intersectorialidade como estratégia de gestão que busca engendrar relações cooperativas e coordenadas entre atores estatais⁴⁷ em situações de interdependência, a partir de mudanças no modo como estruturam suas interações nestas situações, com vistas ao alcance de resultados sinérgicos em prol da efetividade das políticas públicas. De forma concisa, com o do aporte teórico utilizado na seção anterior, tomamos a intersectorialidade como estratégia de mudança institucional.

⁴⁷ Restringimos o conceito às relações entre atores estatais – entendidos como as organizações estatais – porque, nesse estudo, focamos na intersectorialidade em um mesmo nível de governo – o municipal.

Para tanto, consideramos que a mesma pode ser focalizada em dois níveis: o primeiro – jurídico-institucional –, enquanto diretriz à implementação efetiva de sistemas, políticas e programas, constitui-se, desta forma em uma instituição (regra) sobre o modo como deve ocorrer a organização e dinâmica de operacionalização entre os atores organizacionais envolvidos. Na taxonomia de Ostrom, instituição nessa acepção – de instrução/ orientação – é assumida não como regra, mas sim estratégia, ou seja, como plano que os indivíduos em situações de ação fazem para resolver problemas (OSTROM, 2007). Destarte, uma instituição assumida nessa acepção – de estratégia – para ser alcançada remete-nos ao segundo nível – o técnico-operacional – no qual deve figurar enquanto possibilidades de escolha estratégica dos atores envolvidos na situação de ação em questão e traduzir-se em opção eleita de curso de ação – de estratégia de gestão.

Assim enquadrada, a intersectorialidade passa a ser assumida como uma instituição – estratégia – que pretende alterar a estrutura de interações em situações repetitivas que atores enfrentam na provisão de um bem público de modo à reestruturação de padrões de interação e resultados (OSTROM, 2007).

Empiricamente, reconhecemos que diante dos traços estruturais marcantes da intervenção social do Estado (DRAIBE, 1993; FAGNANI, 2005), a intersectorialidade enquanto estratégia – de gestão, já que referida a plano de ação – deve estar orientada à transformação dos sistemas organizacionais⁴⁸ dos governos. Sendo assim, por tudo que expressamos sobre interesses, preferências e expectativas, deve reverberar em mudança institucional.

Condizente com a abordagem teórico-conceitual de Ostrom, tomamos mudança institucional como transformação incremental e sequencial das instituições – regras, normas e estratégias – a partir de inovações no modo como empiricamente ocorrem os processos dinâmicos de interação em situações de ação coletiva, ou melhor, a partir da organização da ação coletiva entre atores que operam a provisão de um bem público – o que remete à reestruturação de padrões de interação. Transformação essa que ocorre a partir de escolhas realizadas por atores – limitadamente - racionais que, dadas as condições contextuais favoráveis, são capazes⁴⁹ de auto-refletirem, serem criativos e se auto-organizarem dentro dessas situações de interdependência e, assim, superarem problemas de ação coletiva (OSTROM, 2009).

⁴⁸ Ressalta-se aqui, em perspectiva Ostromiana, a referência a sistemas organizacionais em uma perspectiva relacional.

⁴⁹ Diferente dos pressupostos clássicos que assumiam os indivíduos envolvidos em uma situação como incapazes e, neste sentido, concebiam que a mudança deveria ser provocada por um agente externo (OSTROM, 2009)

Assumimos como uma das premissas desse estudo que, na esfera local, a promoção da intersetorialidade, diretriz nodal à implementação efetiva do SISAN, requer mais do que a assunção a um pacto federativo frente à institucionalização de um arcabouço jurídico-normativo. Além disso, está condicionada aos arranjos institucionais criados pelos governos municipais em torno da gestão conjunta da implementação de programas de SAN, os quais devem ser capazes de estruturarem incentivos – positivos (recompensas) e ou negativos (sanções) – ao comportamento dos atores. Ao oferecerem diferentes recompensas e sanções aos atores envolvidos, influenciam suas preferências, escolhas e práticas institucionais e, portanto, opção de estratégias para resolver problemas de ação coletiva.

A partir dessa construção, reconhecemos que a análise dos fatores que podem favorecer ou constranger a consecução da intersetorialidade na implementação do SISAN, nas esferas municipais, deve partir da compreensão das condições institucionais existentes, associadas à implementação de programas de SAN. Empiricamente isto remete aos arranjos⁵⁰ criados para a gestão conjunta de programas de SAN (estes que no cotidiano concretizam o SISAN) e das capacidades que apresentam para reestruturarem os padrões tradicionais de relações entre organizações públicas estatais, ou seja, os “modelos normalizados de comportamento” interorganizacional (HALL & TAYLOR, 2003) no sentido de serem coerentes com aquela diretriz de política. Dito de outro modo, deve compreender a dinâmica de interações estabelecida por duas ou mais organizações do governo municipal para organização da ação coletiva em torno de situações de tomada de decisões operacionais forjadas por programas da área de SAN, nas quais encontram-se formalmente implicadas.

Assumimos ainda, que os arranjos institucionais mais do que modelados pelas bases normativas instituídas em outros níveis de governo – contexto mais amplo do sistema – são estruturados pela conjugação de múltiplos fatores de um microcontexto relacionado com os atributos específicos de uma situação de ação em que os indivíduos estão diretamente interagindo (OSTROM, 2010) e, neste sentido, respondem às específicas demandas temporais, espaciais e de pessoas.

Em resumo, adotamos como pressuposto do estudo que a superação de problemas de ação coletiva em situações de interdependência está condicionada à dinâmica interativa modelada pelos arranjos institucionais os quais incentivam ou constroem os atores nas escolhas que representem ganhos coletivos.

⁵⁰ Em outros termos, tipo de organização (OSTROM, 2007)

Tais premissas partem da consideração, amparada no referencial teórico do estudo, que a ação de um ator, concebida como seu comportamento em situações de interação, é balizada por um significado instrumental e, também, subjetivo atribuído às alternativas disponíveis em ambientes complexos e de incerteza e, disto a centralidade dos arranjos institucionais criados. O papel nodal dos arranjos institucionais ocorre na medida em que afeta as expectativas e o grau de incerteza dos atores a partir dos incentivos e constrangimentos que geram. Nesse sentido, eles modelam o comportamento dos atores de forma que, com maior probabilidade, optam por estratégias que impliquem em menores custos frente aos benefícios.

Naquele que é um “cálculo” relacional no qual os atores também usam mecanismos internos para realizarem escolhas, variáveis como valores atribuídos a reputação, tempo e recursos dedicados ao estabelecimento e sustentação de relacionamentos e o grau de informações que dispõem sobre os outros atores envolvidos, a estrutura da situação, o contexto e as futuras alternativas de mudança disponíveis precisam ser consideradas como refletindo custos ou benefícios percebidos numa situação de escolha de novas estratégias, ou melhor, de mudança institucional (WILLIAMSON, 1979; RADNITZKY, 1987 *apud* OSTROM, 2007).

Amparadas em Ostrom, afirmamos ainda que os atores envolvidos em uma situação de interação são limitadamente racionais, aprendizes e falíveis que ao realizarem o cálculo custo x benefício, além de considerarem que outros indivíduos envolvidos na situação também têm um determinado compromisso pessoal para retribuírem reciprocidade (OSTROM, 2005; 2007). Aqui, mais uma vez, os arranjos institucionais adquirem centralidade pela capacidade, ou não, que apresentam de produzirem incentivos à aprendizagem a partir das situações vivenciadas.

Assim, a partir do exposto, a pergunta que orientou esse estudo foi se os arranjos institucionais estabelecidos por governos de municípios de pequeno porte para implementação conjunta de programas de SAN são efetivos na conformação de padrões de interação entre organizações públicas e/ou geração de aprendizagens requeridas à implementação efetiva do SISAN.

Em outros termos, a pergunta remete à busca de respostas se os arranjos institucionais de implementação conjunta de programas de SAN forjam condições institucionais favoráveis à promoção da intersetorialidade; se incentivam ou constroem escolhas que impliquem em mudanças institucionais necessárias à efetivação do SISAN e/ou processos de aprendizagem e adaptação que apontem nesta direção.

Diante do problema de estudo, o objetivo geral foi analisar os fatores que favorecem ou obstaculizam a promoção da intersectorialidade no âmbito da implementação conjunta de programas da área de SAN por governos de municípios de pequeno porte do estado da Bahia. Os objetivos específicos que derivaram foram:

- Analisar os arranjos institucionais estabelecidos pelos governos municipais para implementação de programas de SAN;
- Caracterizar o padrão predominante de interação conformado pela dinâmica de interação de arenas de gestão conjunta de programas de SAN;
- Analisar o contexto que condiciona as interações entre atores envolvidos na gestão conjunta de programas de SAN;
- Compreender a estrutura de incentivos criada a partir dos arranjos institucionais de gestão conjunta de programas de SAN.

A partir do quadro teórico, foram formuladas três hipóteses para orientar o estudo:

1º. Os arranjos institucionais de implementação conjunta de programas de SAN serão tão mais efetivos à conformação de padrão de interação cooperativo e coordenado, quanto forem capazes de minimizar os constrangimentos criados pela dinâmica de interação, a qual, por sua vez, está condicionada pelo contexto no qual as organizações envolvidas interagem.

2º. A conformação de padrão de interação cooperativo e coordenado entre organizações envolvidas na implementação de programas de SAN encontra condições mais favoráveis quando a dinâmica de interação caracteriza-se por um processo decisório conjunto, por compartilhamento de informações, pela construção de consenso e estabelecimento de compromissos mútuos e pela minimização de custos frente aos benefícios, segundo percepção dos atores.

3º. O contexto de interação caracterizado pelo desenho institucional dos programas de SAN, pelos atributos do núcleo relacional dos atores nas arenas de ação e por condições político-institucionais do governo local se articulam e afetam a as interações estratégicas entre os atores nas situações de tomada de decisões operacionais de programas de SAN.

Desta forma, argumentamos que, na esfera dos governos locais, a promoção da intersectorialidade, diretriz chave do SISAN e condição à sua efetivação enquanto sistema de garantia do DHAA, tem seus limites e possibilidades nos incentivos e constrangimentos

criados pelos modos como os atores estatais estruturam relações de interdependência em torno de situações de tomada de decisões operacionais de gestão de programas relacionados à SAN, induzidas pelos desenhos institucionais instituídos pelo governo federal.

Argumentamos ainda, que a promoção da intersetorialidade, enquanto pressupõe mudança institucional, constitui-se em processo incremental e sequencial construído por indivíduos falíveis e, neste sentido, a forma como se estruturam situações de interações em torno da implementação de determinados programas tem um papel estratégico central na delimitação de possibilidades e geração de aprendizagens e, dessa forma, em favorecer ou dificultar a promoção da intersetorialidade no contexto do SISAN. Os limites e possibilidades à intersetorialidade no âmbito da implementação conjunta de programas de SAN estão condicionados ao modo como se estruturam as relações entre as organizações envolvidas.

Ainda, ao considerar certos atributos do SISAN, como a complexidade de seu desenho institucional – caracterizada pela articulação de arenas de ação em diferentes níveis decisórios, ou melhor, em diferentes escalas federativas e, dessa forma, sustentar-se em uma estrutura “aninhada” (“*nested*”) de regras, com relação hierárquica entre elas –, argumentamos que a mudança institucional em torno da promoção da intersetorialidade na política de SAN, na esfera dos governos municipais, depende em grande medida das mudanças e incentivos que também possam advir dos arranjos institucionais estabelecidos no nível de formulação de política, isto é, no nível federal, para coordenação dos programas de SAN, o que, em perspectiva, aponta para as relações intergovernamentais que caracterizam o arranjo federativo brasileiro.

6 PERCURSO METODOLÓGICO

O estudo focalizou a promoção da intersectorialidade tratando da dinâmica das relações entre atores organizacionais envolvidos em específicas situações de ação formadas em torno de arenas de ação de implementação conjunta de programas da área de SAN, ou seja, tomou como *locus* da análise, o nível operacional da Política Nacional de SAN e se concentrou na compreensão e análise dos arranjos institucionais estabelecidos pelos governos municipais em torno de situações de interação que envolvia dois ou mais atores estatais, aqui entendidos como organizações do aparato governamental municipal que têm obrigações de gestão compartilhada de programas relacionados à área de SAN.

Para atingir os objetivos e propósitos expressos, o estudo fundamentou-se na abordagem neo-institucionalista, a qual parte da compreensão da influência das instituições na determinação de situações e resultados sociais e políticos (MARQUES, 1997; HALL; TAYLOR, 2003) a partir da consideração de que elas – as instituições – incidem sobre as expectativas dos atores em relação às ações que os outros atores tendem a realizar em reação às suas próprias ações (HALL; TAYLOR, 2003) e, destarte, constroem suas ações. Dessa forma, estabelecem a relação entre instituição e ação individual (HALL; TAYLOR, 2003), ao considerar que o comportamento dos atores pauta-se não apenas por interesses pessoais, mas também sofre a influência⁵¹ do contexto institucional onde estão inseridos.

Mais especificamente adota a vertente teórica da escolha racional. Contudo, pelo fato de o Institucionalismo da Escolha Racional (IER) não ser internamente homogêneo (HALL; TAYLOR, 2003), ao contrário, tomamos como referência o IER a partir dos desdobramentos teórico-metodológicos de Elinor Ostrom. Como vimos em outra seção, esta autora, embora considere a interação estratégica, não concebe os atores como simples utilitaristas buscando maximizar retornos materiais. Condizente com uma visão de racionalidade limitada, a autora ultrapassa o “procedimento calculador clássico”, meramente utilitarista, congruente à suposição de egoísmo universal baseado em um único modelo de indivíduo, e incorpora elementos relacionados a um núcleo relacional.

Na epistemologia de Ostrom, as instituições, mas não só elas (também fatores relacionados a atributos da comunidade e características do mundo), configuram o contexto

⁵¹ Influência e não determinação (HALL; TAYLOR, 2003).

que modela o comportamento dos atores nos espaços sociais de interação e explicam determinadas escolhas e resultados. Nesse sentido, desenvolve uma abordagem em que concilia suposições estruturais com a agência humana – a conexão micro-macro – razão pela qual os indivíduos não são considerados como passivos e incapazes de se autorganizar em torno da resolução de problemas de ação coletiva que enfrentam em específicos espaços sociais de interação.

Como método analítico, adotamos o quadro IAD, desenvolvido pela autora em parceria com um conjunto de pesquisadores de diversas áreas do conhecimento. Como já exposto, o quadro IAD constitui-se ferramenta analítica para compreensão empírica do comportamento dos atores dentro de um arranjo institucional e, nesse sentido, figura como um modelo complexo das interações humanas (OSTROM, 2009).

Este método analítico e o conceito de intersetorialidade estabelecido constituíram-se na base metodológica do estudo e permitiram identificar as unidades de análise, categorias analíticas e variáveis que serviram de referência à coleta, processamento e análise das expressões empíricas.

A partir da natureza da questão de pesquisa, elegemos o estudo de caso como estratégia de investigação e, especificamente, lançamos mão do estudo de casos múltiplos com o mesmo desenho metodológico. Para Yin (2005), o estudo de caso é a opção mais adequada quando o pesquisador busca compreender fenômenos sociais complexos e contemporâneos, considerando sua ocorrência em contexto próprio, tal como ocorrem na vida real preservando, assim, suas características significativas.

A utilização de estudos de caso permite explorar de forma mais abrangente os fenômenos, utilizando-se diversas fontes de evidências que, no conjunto, contribuem para validar o estudo (YIN, 2005). Embora, enquanto opção metodológica, não possibilite produzir generalizações a partir dos achados, na dependência do volume de evidências produzidas, é possível avançar nesta direção (YIN, 1994). Destarte, com dois estudos de caso múltiplos, o que se pretendeu não foi ampliar as possibilidades de generalizações a todos e quaisquer municípios (YIN, 1994), mas sim, a partir das variáveis contempladas e das evidências que emergiram, fornecer uma base de comparação para estudos mais amplos em municípios que possam ser enquadrados às mesmas situações daquelas que estudamos. Nesse sentido, os dois casos realizados foram considerados como um único caso – ampliado – na perspectiva de representarem um conjunto de municípios em condições similares, de acordo com critérios de classificação aqui definidos. Isto, consoante à ênfase dada por Ostrom (2005) à necessidade de considerar a “diversidade de interações humanas” frente a diferentes “escalas espaciais e

temporais” e como esta implica em diferentes arranjos institucionais. Esta advertência de Ostrom é particularmente pertinente em contextos como o brasileiro, caracterizados por heterogeneidades espaciais e de capacidade institucional. Outrossim, dos casos são esperados resultados, sobretudo, semelhantes (YIN, 2005).

Ainda, pela natureza dos objetivos a que se propõe, o estudo utilizou técnicas e instrumental analítico da abordagem qualitativa – buscamos assim compreender os processos em sua intensidade (MINAYO; ASSIS; SOUZA, 2005). Esta abordagem de pesquisa favoreceu uma melhor compreensão do contexto e permitiu melhor aprofundamento das questões de estudo.

6.1 OPÇÕES METODOLÓGICAS

Com a abordagem institucional, buscou-se compreender os efeitos decorrentes da estrutura de incentivos produzidos pelos arranjos institucionais estudados sobre o padrão de interação em situações de ação coletiva relacionadas à implementação de programas de SAN ou, de outra forma, analisou a efetividade dos arranjos institucionais no que concerne ao alcance de ação coletiva organizada entre atores estatais com responsabilidades sobre a implementação de programas na área de SAN.

Definimos efetividade como capacidade de os arranjos institucionais criarem incentivos à reestruturação de dinâmicas de interação entre organizações públicas em situação de trabalho conjunto em torno de objetivo comum. Para tal fim, empregamos como indicador, o alcance de um padrão de interação cooperativo e coordenado nas situações analisadas. Trata-se, assim, de uma análise institucional de interações entre organizações estatais em torno da gestão da implementação de programas de SAN.

Em alusão ao conceito cunhado por Ostrom, definimos arranjos institucionais, como os modos que os atores estatais, nos contextos estudados, organizaram suas relações no processo de gestão conjunta da implementação de programas de SAN: a forma específica como os atores organizam a implementação conjunta de programas da área de SAN – como estruturam e operam para a provisão de bens e serviços relacionados a este bem comum – a SAN (OSTROM, 2009; 2007; POLSKI; OSTROM, 1999).

Arranjos institucionais contemplam as regras usadas por estes atores para estruturação de suas interações, ou seja, para determinação de quem e o que está incluído nas situações de decisão, como a informação é estruturada, quais ações devem ser realizadas, em que sequência e como as ações de cada organização envolvida são agregadas numa decisão coletiva (OSTROM; AHN, 2007). Nesse estudo, o uso deste termo buscou responder não só sobre a forma como os atores interagem em processos de tomada de decisões conjunta em situações operacionais – como fazem as coisas –, mas também, porque fazem de uma maneira e não de outra. Em linhas gerais, o conceito focaliza os processos de ação coletiva que organizam a interação entre os atores em situações de ação conjunta.

Na aplicação do quadro IAD, ou melhor, na análise institucional, um desafio que se enfrenta diz respeito à delimitação das unidades e níveis de análise apropriados (OSTROM, 2005), os quais devem ser apropriados à questão em foco. Pelo escopo do estudo e, particularmente, pelas especificidades da esfera da SAN, a qual abarca diferentes níveis de governo e organizações, o estabelecimento de alguns desses limites revelou-se uma tarefa difícil, haja vista a natureza multidimensional e sistêmica da área.

A área de SAN configura-se ampla e com múltiplos setores envolvidos, os quais devem atuar tanto em situações próprias, operacionalizadas de forma independente, quanto em muitas outras que conformam situações de interdependência e que requisitam articulação com outros setores. A operacionalização de um sistema ou de uma política de SAN contempla uma grande diversidade de situações complexas; implica em articular um conjunto diversificado de situações de ação intra e inter-organizacionais. Nesse sentido, na busca por alcançar coerência à perspectiva ampliada do conceito de SAN, os desenhos institucionais dos programas contemporâneos têm buscado forjar, como refere Peters (2013), faixas de sobreposição de subsistemas com fronteiras relativamente permeáveis. Sendo assim, nas escolhas metodológicas feitas, a questão referida acima, constituiu-se como balizadora.

A primeira definição estabelecida foi o nível de análise micro – o operacional –, ou seja, aquele diretamente responsável pela provisão do bem comum, objeto da política e ou programa. Para delimitação da unidade focal de análise – definição estratégica às pretensões do estudo e que no método utilizado refere-se à arena de ação (espaço social no qual os atores tomam decisões a fim de resolverem problemas) – enfrentamos dúvidas. Como salienta Ostrom (2005), arenas de ação existem em todos os ambientes de decisão⁵² e, também, são formadas a partir da interação entre elas. Assim, mais uma vez, a natureza mutidimensional da

⁵² Para a autora, arenas de ação existem na casa, no bairro, nos conselhos locais, regionais, nacionais e internacionais, organizações, nas empresas e mercados (OSTROM, 2005)

SAN nos remeteu a uma multiplicidade de arenas de ação – algumas circunscritas a uma mesma organização e, outras, que surgem da articulação entre elas. Tendo em vista as questões do estudo, circunscrevemos este conjunto de possibilidades às arenas formadas a partir de situações de interdependência entre organizações, forjadas por alguns programas relacionados à área. De outro modo, definimos a arena de ação focal para englobar interações entre dois ou mais setores de políticas – subsistemas da esfera da SAN.

Dada esta consideração e pelas limitações próprias a esta pesquisa, sobretudo, a partir do observado nas primeiras incursões a campo, no lugar de considerarmos as múltiplas e distintas arenas de ação que são conformadas pelos diversos programas, optamos por delimitar o trabalho empírico de forma a contemplar, como unidades de análise do estudo de caso, arenas de ação que abarcassem situações operacionais de gestão de dois programas estratégicos, do ponto de vista da SAN.

Elegemos duas arenas de ação para a realização da análise institucional: uma formada em torno da operacionalização da gestão do Programa Bolsa Família (PBF) e outra envolvendo o Programa Saúde na Escola (PSE). São programas que instituem a intersectorialidade como diretriz e impelem ao desenvolvimento de estratégias integradas de implementação. Em relação ao PBF, pela complexidade da gestão, remetida às inúmeras situações de ação entre os diversos atores envolvidos, afunilamos a análise para contemplar, especificamente, a arena de ação de gestão das condicionalidades. Doravante, nos reportaremos a essas duas arenas de ação como arena de ação PBF e arena de ação PSE.

Como referido acima, cada uma dessas arenas se estrutura a partir de situações envolvendo duas ou mais organizações da esfera das políticas sociais. A arena de ação PBF é estruturada, minimamente, a partir da interação entre três setores: Assistência Social, Saúde e Educação; já a arena de ação PSE, configura-se a partir dos setores Saúde e Educação. São duas arenas de ação estratégicas, assumimos, à efetivação do SISAN. Uma mais direcionada à dimensão alimentar e a outra, à nutricional.

As duas arenas focalizadas permitiram de forma privilegiada compreender o modo como os atores interagem para organizar a ação coletiva em torno da gestão conjunta da implementação de programas de SAN.

Para análise dos arranjos institucionais próprios às duas arenas de ação, estabelecemos a apreciação de duas dimensões: a primeira, referida à dinâmica de interação e a segunda, dada pelo contexto que influencia esta dinâmica. Estas duas dimensões articulam-se de modo a conformar, ou não, no nível operacional um padrão de relação interativo (cooperativo e coordenado) dos programas e das ações governamentais e, neste sentido,

favorecem ou dificultam a promoção da intersetorialidade enquanto diretriz-chave do SISAN, tal como expresso no inciso I, do parágrafo 9º, da LOSAN.

Estabelecidas essas primeiras definições e delimitadas as arenas de ação, enquanto unidades focais, as demais unidades de análise foram eleitas condizentes aos elementos estruturais da ferramenta analítica representada pelo quadro IAD – concebido por Ostrom como um mapa conceitual de múltiplos níveis.

Considerando a relação de imbricamento entre diferentes níveis de tomada de decisões, própria às relações federativas, realizou-se ainda a conexão necessária entre o nível operacional e o de formulação da política (ou escolha coletiva), considerando que este incide nas decisões tomadas por aquele. Vale destacar que essa conexão não pretendeu uma análise aprofundada das relações intergovernamentais dentro do federalismo brasileiro, mas apenas estabelecer as ligações necessárias e indispensáveis entre eles (SHEPSLE, 1989 *apud* OSTROM, 2005). No estudo, a conexão foi estabelecida a partir da contraposição entre o desenho institucional do programa selecionado (enquanto contexto mais amplo que influencia a arena de ação) e a dinâmica de interação, que caracterizam o arranjo insitucional focalizado.

6.2 PROCEDIMENTOS

6.2.1 Critérios de seleção dos municípios

O universo empírico foi constituído por dois municípios da Bahia que se enquadraram em um tipo “ideal” estabelecido a partir de critérios de estratificação assumidos pelo estudo. Os critérios foram adotados de forma a enfrentar a questão da diversidade de situações em que os municípios brasileiros podem ser estratificados, o que implicaria em demasiada complexidade para os fins analíticos estabelecidos e pretensões acadêmico-científicas do estudo. Desse modo, selecionamos municípios que apresentaram certa homogeneidade de condições segundo tais critérios. Os critérios utilizados para caracterizar essa tipologia e selecionar inicialmente os municípios foram:

1) Porte populacional: interessou ao estudo os municípios de pequeno porte por tratar-se da situação da grande maioria dos municípios brasileiros e baianos. Consideramos nesta situação, aqueles municípios entre 20.000 e 50.000 habitantes, uma subclasse obtida a partir de um intervalo de classes de municípios comumente referida como de pequeno porte

populacional. O Brasil não dispõe de classificação oficial quanto a esse critério de porte populacional. As publicações do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE) referem-se, comumente, a sete classes (às vezes cinco) de tamanho da população dos municípios, as quais comportam em um dos extremos municípios com até cinco mil habitantes e, no outro, aqueles com mais de quinhentos mil. Neste sentido, uma diversidade⁵³ de situações, em relação a diferentes variáveis, podem ser encontradas intra e inter classes, sobretudo quando estamos tratando de um país com 5.570 municípios (IBGE, 2012) marcado por heterogeneidades de diversas ordens. A escolha de municípios desta subclasse decorreu da consideração de que estes apresentam estruturas de administração pública menos simplificadas que municípios com até vinte mil habitantes.

2) Estrutura organizacional de SAN⁵⁴: pelo escopo da pesquisa elegemos esse critério considerando a existência de uma estrutura organizacional de SAN no município. Esta informação foi obtida a partir dos dados divulgados pelo IBGE, em 2013, na Pesquisa de Informações Básicas Municipais - MUNIC. Esta pesquisa revelou que quanto maior a classe, maior o número de municípios com estrutura na área de SAN⁵⁵. Neste sentido, as informações obtidas na MUNIC/2012 reforçaram a seleção de municípios de maior porte populacional (20.000 a 50.000 hab.) entre aqueles considerados de pequeno porte.

3) Existência de mecanismos de participação social na área: consideramos a existência de Conselho Municipal de SAN (COMSEA)⁵⁶. Esse critério, somado ao anterior, representaria condições mais favoráveis em termos de institucionalidade da SAN nos municípios, o que permitiria com maior robustez compreender os fatores que favorecem ou obstaculizam a promoção da intersetorialidade.

4) Programas da área de SAN: esse critério considerou, especificamente, a implantação dos dois programas focalizados pelo estudo – o PBF e o PSE.

Considerando a concordância simultânea a esses quatro critérios, foram pré-selecionados seis municípios. Contudo, fatores conjunturais e contingências de campo repercutiram na realização do estudo em dois municípios. As razões estão descritas abaixo.

O primeiro fator esteve relacionado à realização das eleições municipais em 2012, motivo que alterou o cronograma inicial de realização de pesquisa empírica. Após incursões

⁵³ Considerando essa diversidade, Souza pondera sobre a uniformidade imposta pela definição oficial de município, no Brasil, por não estabelecer entre eles distinções em relação a variáveis importantes, o que tem implicado em mesmas regras aplicadas aos governos locais (SOUZA, 2004).

⁵⁴ Informação obtida a partir dos dados da MUNIC 2012 (IBGE, 2012)

⁵⁵ Na classe de interesse do estudo, dados mostraram que 42,8% do total de municípios brasileiros possuem estrutura na área de SAN.

⁵⁶ Relação de municípios do estado com COMSEA's implantados foi obtida junto ao Conselho Estadual de SAN – CONSEA Bahia.

iniciais a alguns dos municípios percebemos que o ambiente político mostrava-se desfavorável ao desenvolvimento de pesquisas com o escopo do nosso. Considerando o tempo disponível, fez-se necessário diminuir o número de casos.

O segundo fator foi o resultado das eleições. Após a divulgação, verificamos que na maior parte dos municípios selecionados os prefeitos não foram reeleitos, o que se conformou um critério de exclusão, haja vista a abordagem retrospectiva adotada na pesquisa; nesse sentido, a partir de governos em início de gestão, não conseguiríamos as informações na densidade e abrangência que buscávamos.

O terceiro fator foi a dificuldade de obter aquiescência do gestor municipal para a realização do estudo, não por negativa, mas pela dificuldade de agendar um encontro para apresentação da pesquisa, relacionada à mobilização destes em torno de reuniões com governos estadual e federal⁵⁷.

Por último, outro fator, significativo para o estudo, foi a incompatibilidade entre as informações obtidas sobre a instituição de COMSEA's e a sua existência, de fato. O desencontro de informações foi tão significativo que consideramos conveniente suprimir esse critério, questão que não causou tanto desconforto frente à existência de outro critério muito próximo - a existência de estrutura organizacional.

Importante destacar que nesse itinerário para a seleção dos municípios chamam atenção duas evidências importantes para as pretensões analíticas do estudo, ou seja, neste momento já extraímos evidências à análise pretendida. A primeira referida à centralização das decisões desses municípios na figura do prefeito e, a segunda, à institucionalização⁵⁸ apenas formal de COMSEA's, nos municípios.

Os dois municípios estão localizados em dois territórios de identidade da Bahia⁵⁹, mais especificamente os territórios Portal do Sertão e Recôncavo.

⁵⁷ O início de um mandato é denso em termos de encontros com essas instâncias. Foram vários eventos promovidos, ou pelo governo do estado, ou pelo governo federal com os “novos” prefeitos; também eventos promovidos pela União de Prefeitos da Bahia (UPB), sobretudo pelas repercussões da seca. Vale dizer que em 2012, a Bahia convivia com uma das piores secas e foi o estado que concentrou o maior número de municípios em estado de emergência e calamidade por esta situação.

⁵⁸ Em visitas agendadas a três dos municípios pré-selecionados, a título de estabelecimento de contatos iniciais, geralmente com o chefe de gabinete do prefeito ou um secretário municipal, nossos interlocutores informaram a inexistência do COMSEA, em um deles, depois de muitas ligações feitas pelo nosso interlocutor, identificou-se a ata de instituição, contudo a única reunião realizada foi a de instituição, em 2003, e, segundo fala do próprio informante, deve ter sido para atender a algum requisito para recebimento de um benefício.

⁵⁹ O Governo da Bahia, com objetivos de desenvolvimento “equilibrado e sustentável” reconhece a existência de 27 Territórios de Identidade delimitados, também, com base no sentimento de pertencimento, das comunidades; inclui um ou mais elementos que indicam identidade, coesão social, cultural e territorial (SEPLAN, 2012),

6.2.2 Caracterização dos municípios eleitos para o estudo.

Município 1

O Município 1 foi elevado à condição de cidade em junho de 1897. Está localizado a 112 km da capital do Estado e possui extensão territorial de 300,734 Km² (IBGE, 2012). Faz parte da mesorregião geográfica Centro Norte Baiano e microrregião de Feira de Santana, integrando o território de identidade Portal do Sertão.

De acordo com dados do Censo de IBGE de 2010, o município tinha uma população de 33.283 habitantes, com estimativa de 36.641 para 2013, e apresentava densidade populacional de 110,67 hab/km². Salienta-se que 50,4% da população residem na zona rural e 49,6 %, na zona urbana, evidenciando baixa taxa de urbanização quando comparado ao Estado (72%), que, por sua vez, tem uma das menores taxas do país.

A população caracteriza-se por 51,9% de mulheres, das quais 33,2% tem idade entre 0 e 19 anos. Dentre os 48,1% de homens, 36,4% estão na faixa etária supracitada, sendo que 25,9% da população total tem entre 0 e 14 anos, faixa etária na qual se concentram os brasileiros em condições de extrema pobreza. Além disso, 10,67% da população tem idade acima de 60 anos.

Conforme se pode observar na Tabela 1, alguns indicadores sociais do município apontam para baixo grau de desenvolvimento econômico e social.

Tabela 1. Síntese das informações sobre economia e renda do Município 1. Bahia, 2010

Indicador	Quantidade
Total de pessoal ocupado	4.049 Pessoas
Produto Interno Bruto - PIB <i>per capita</i> – 2011	8.652,25 Reais
Valor do rendimento nominal mediano mensal <i>per capita</i> dos domicílios particulares permanentes – Rural (Censo, 2010)	250,5 Reais
Valor do rendimento nominal mediano mensal <i>per capita</i> dos domicílios particulares permanentes – Urbana (Censo, 2010)	303,33 Reais
Percentual de população urbana em extrema pobreza (Censo, 2010)	10,52%
Percentual de população rural em extrema pobreza (Censo, 2010)	12,88%
Percentual de população total em extrema pobreza (Censo, 2010)	11,71%
Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM 2010)	0,627
Taxa de desemprego na população economicamente ativa (2010)	12,87

Índice de Gini da renda domiciliar <i>per capita</i> (2010)	0,56
---	------

Fontes: IBGE, 2010; MDS, 2014.

Apenas 16,4% da população em idade economicamente ativa trabalham ou têm trabalho, enquanto a taxa de desemprego na população economicamente ativa é de 12,87%. Considerando os dados expressos na Tabela 1, os aspectos relacionados à renda *per capita* merecem destaque, visto que, tanto na zona rural como na zona urbana, o rendimento médio mensal *per capita* das famílias é menor que ½ salário mínimo. O Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* não é expressivo, especialmente quando comparado ao quantitativo nacional do mesmo período: R\$ 21.254 (IBGE, 2012). Outro fator que esclarece a situação econômica da população é o índice de Gini, que remete à desigualdade na distribuição das riquezas, refletida, também, no número de famílias extremamente pobres no ano de 2010.

Em 2011, com o Plano Brasil Sem Miséria do governo federal, todas as famílias com renda *per capita* de até ½ salário mínimo passaram a fazer parte do público-alvo do PBF que, de acordo com dados do MDS, em abril de 2014, atingiu 116,6% do total de famílias com perfil para o programa no Município. O número de famílias beneficiárias do PBF corresponde a cerca de 40% da população (MDS, 2014).

Os indicadores sociais mais diretamente relacionados à educação apresentam valores relativamente positivos quando comparados a anos anteriores. Entretanto, a taxa de analfabetismo da população economicamente ativa (acima de 15 anos de idade) ainda é expressiva (ver Tabela 2).

Tabela 2. Síntese das informações sobre educação do Município 1. Bahia, 2014.

Indicador	Quantitativo
População residente alfabetizada (2012)	26.073 Pessoas
Matrícula - Ensino fundamental – 2012	4.488 Matrículas
Matrícula - Ensino médio – 2012	825 matrículas
Taxa de analfabetismo de pessoas com 15 ou mais anos (2010)	24,6
Matrículas Pronatec (01/2014)	177
Escolas com educação em tempo integral em 2013	15

Fontes: IBGE, 2012; MDS, 2014.

A rede de saúde desempenha papel fundamental na implementação de políticas e programas como o PSE e PBF. No que tange os indicadores de saúde, os dados do município 1 remetem a uma situação preocupante (ver Tabela 3). Especialmente, no que tange a mortalidade infantil, o município apresenta valor quase três vezes maior que o do Estado (10,1), segundo dados do Sistema de Informação da Atenção Básica (SIAB) de 2014.

Tabela 3. Síntese das informações sobre saúde e saneamento básico do Município1.

Bahia (2010/4)

Indicador	Quantidade
Taxa de Mortalidade Infantil	28,4
Estabelecimentos de Saúde SUS	20
N de leitos hospitalares SUS/hab. (2010)	0,6
Famílias com abastecimento de água – rede pública (01/2014)	5.484
Famílias com abastecimento de água – poço ou nascente (01/2014)	2.891
Famílias com lixo coletado	5.075
Famílias com lixo queimado ou enterrado	2.704
Famílias com lixo a céu aberto	771

Fontes: IBGE, 2010; MDS, 2014; SIAB, 2014.

A análise da agenda municipal de assistência social é importante para informar sobre a adesão do município ao SUAS. Os Centros de Referência em Assistência Social (CRAS) e Especializado em Assistência Social (CREAS) são as instituições responsáveis pelo gerenciamento do PBF no âmbito municipal e atuam juntamente às secretarias de trabalho, saúde e educação. O município dispõe de um CEAS e um CRAS (ver Tabela 4), ambos cofinanciados pelo MDS. Vale considerar que o Índice de Gestão Descentralizada Municipal – IGD-M, indica qualidade da gestão do PBF. Este índice é calculado com base na atualização das bases de dados em informações do Cadastro Único para Programas Sociais – CadÚnico, e do percentual de acompanhamento das condicionalidades de educação e saúde, que também podem ser observados na Tabela 4.

Tabela 4. Síntese das informações sobre assistência social e acesso a serviços do Município 1. Bahia, 2013/4.

Indicador	Quantidade
Centro de Referência a Assistência Social (CRAS)	1
Centro de Referência Especializado em Assistência Social (CREAS)	1
Famílias registradas no Cadastro Único (02/2014)	6.445
Famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (04/2014)	4.314
Pessoas que recebem o benefício de superação da extrema pobreza (04/2014).	1.129
Indivíduos inscritos no Cadastro Único que são Microempreendedores Individuais (MEI) (02/2014)	183
Percentual de crianças e adolescentes de 6 a 15 anos acompanhados nas condicionalidades de educação – frequência escolar (11/2013)	99,63
Percentual de famílias totalmente acompanhadas nas condicionalidades de saúde (06/2013)	90,68
Beneficiários do BPC idosos	177
Beneficiários do BPC pessoas com deficiência	292
IGDM	0,91

Fonte: MDS, 2014.

Enquanto um fenômeno de natureza intersetorial, a SAN demanda a consideração de diversos indicadores sociais para sua análise. A efetividade das ações voltadas para sua promoção demanda organização e instrumentos municipais voltados para o fortalecimento da sua capacidade institucional. Informações sobre SAN no contexto brasileiro ainda são bastante incipientes. Dispõem-se de dados domiciliares para as esferas nacional e estadual, obtidos a partir da aplicação da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA) – instrumento de avaliação psicométrica de (in)segurança alimentar e nutricional, focalizando uma das dimensões da SAN: o acesso ao alimento. Na esfera municipal, os dados disponíveis são dispersos e também baseados em avaliações a partir da EBIA.

No estado da Bahia, o Núcleo de Nutrição e Políticas Públicas da Escola de Nutrição da UFBA (NNPP/ENUFBA) desenvolveu e vem aprimorando uma metodologia apoiada em um protocolo de indicadores para avaliação indireta da SAN, com escopo multidimensional e voltado à situação municipal, o qual busca apoiar iniciativas de avaliação de SAN pelos governos locais, com vistas à tomada de decisões mais efetivas de promoção da SAN e garantia do DHAA.

De acordo com dados produzidos a partir desse protocolo de indicadores, a situação de SAN do município em questão não é satisfatória de SAN. Especificamente, o protocolo avalia as dimensões de disponibilidade – a partir de dados referentes à produção e comercialização local de alimentos; acesso – referente a aspectos sócio-econômicos e físicos que podem comprometer o acesso aos alimentos; consumo – analisado a partir de indicadores que refletem a inadequação do consumo de alimentos; e utilização biológica de nutrientes – que considera as condições de acesso a serviços sociais de saúde e saneamento básico. A sistematização das pontuações referentes a cada dimensão indica que o município apresenta situação de Insegurança Alimentar moderada, conforme apresentado na Tabela 5.

Tabela 5. Síntese de informações sobre Segurança Alimentar e Nutricional no Município1. Bahia 2013/4

Indicadores	Classificação
Avaliação da dimensão disponibilidade de alimentos*	IA leve
Avaliação da dimensão acesso aos alimentos*	IA leve
Avaliação da dimensão consumo de alimentos*	IA leve
Avaliação da dimensão utilização biológica de nutrientes*	IA grave
Avaliação geral da SAN*	IA moderada
Políticas relacionadas a produção/disponibilidade de alimentos (PAA) (09/2013)	Não há ações implementadas
Políticas relacionadas com renda/despesas com Alimentação (04/2014)	Registro no CadÚnico e PBF
Políticas relacionadas a acesso a alimentação adequada (Cisternas) (02/2014)	Não há ações implementadas

Fontes: MDS, 2014; Pereira, 2014

Merece destaque a dimensão de utilização biológica dos alimentos que avalia questões relacionadas à saúde, reafirmando condições de vida inadequadas. Além disso, de acordo com relatórios disponibilizados pelo MDS, não há ações implementadas a nível municipal direcionadas à adequação da disponibilidade de alimentos e infraestrutura de abastecimento, o que limita a capacidade institucional de SAN. Associado a isso, não se observou a existência de Conselho Municipal de SAN, nem plano municipal referente à temática, evidenciando a necessidade de estruturação nesse sentido.

Município 2

O Município 2 passou à categoria de cidade em 1849. Atualmente possui extensão territorial de 253, 780 Km² (IBGE, 2012), e faz parte do Território de Identidade Recôncavo. Em 2010, sua população era formada por 27.274 habitantes, com estimativa de 29.122 para 2013 e densidade demográfica de 107, 47 hab/km². No que tange o sexo, a população se divide em 48,5% de homens e 51,5% de mulheres, sendo 82,9% com idade acima de 15 anos. O seguimento etário acima de 60 anos compreende 10,7% da população.

Conforme pode ser observado na Tabela 6, os indicadores sociais demonstram que o município apresenta baixo desenvolvimento econômico. Tanto no que tange valores relacionados a trabalho e renda, como total de pessoal ocupado, taxa de desemprego na população economicamente ativa e percentual da população em situação de extrema pobreza em 2010, como indicadores econômicos como o PIB *per capita* e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M), que remetem a condições de vida inadequadas. Associado a isso, observamos a má distribuição de renda refletida no índice de Gini municipal.

De acordo com o IBGE(2010), a estrutura econômica municipal apresenta participação expressiva do setor de serviços no PIB municipal, enquanto os setores industrial, agropecuário e os impostos apresentam participação mais tímida e estável nos últimos cinco anos.

Tabela 6. Síntese das informações sobre economia e renda do Município 2. Bahia, 2010.

Indicador	Quantidade
Total de pessoal ocupado	3.481
PIB <i>per capita</i> – 2011	6.381,44
Valor do rendimento nominal mediano mensal <i>per capita</i> dos domicílios particulares permanentes – Rural	124,40
Valor do rendimento nominal mediano mensal <i>per capita</i> dos domicílios particulares permanentes – Urbana	290,00
Percentual de população urbana em extrema pobreza (Censo, 2010)	14,52
Percentual de população rural em extrema pobreza (Censo, 2010)	32,13
Percentual de população total em extrema pobreza (Censo, 2010)	17,37
Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM 2010)	0,64
Taxa de desemprego na população economicamente ativa (2010)	
Índice de Gini da renda domiciliar <i>per capita</i> (2010)	0,43

Fontes: IBGE, 2010; MDS, 2014.

Tal como o Município 1, vale considerar que, no que diz respeito aos dados referentes à população em extrema pobreza, após a implementação do Plano Brasil Sem Miséria no Município 2, os valores mudaram expressivamente. De acordo com o relatório do MDS, até fevereiro de 2014, houve um aumento de 5,68% no quantitativo de famílias beneficiárias do programa e que, conseqüentemente, saíram da situação de extrema pobreza.

Todo modo, os dados referentes à situação de saúde também demonstram necessidade de investimentos no setor, embora a Taxa de Mortalidade Infantil apresente valores aceitáveis. No ano de 2012, foram notificadas 6 mortes no município e 3.493 no Estado, com Taxa de Mortalidade Infantil de 16,35 a cada mil nascidos vivos. Em 2013, os dados do SIAB, indicam 1 morte no ano e 225 nascidos vivos, o correspondente à taxa de mortalidade de 4,4, conforme Tabela 7.

Tabela 7. Síntese das informações saúde e saneamento do Município 2 – Bahia, 2010/3.

Indicador	Quantidade
Taxa de mortalidade infantil (2013)	4,4
Estabelecimentos de Saúde SUS	15
N de leitos hospitalares SUS/hab. (2010)	0,55
Famílias com abastecimento de água – rede pública (12/2013)	5.815
Famílias com abastecimento de água – poço ou nascente (12/2013)	2.031
Famílias com lixo coletado (12/2013)	5.443
Famílias com lixo queimado ou enterrado	886
Famílias com lixo a céu aberto	1.788

Fontes: IBGE, 2010; MDS, 2014; SIAB, 2014.

A Tabela 7 também apresenta indicadores relacionados ao saneamento básico em dezembro de 2013 e demonstra 71,6 % das famílias com água tratada, 25% abastecidas com água de poços ou nascentes e as demais famílias (3,4%) com alternativas de abastecimento. O quantitativo de famílias sem coleta de lixo adequada (equivale a 22% das famílias deste Município), evidenciando falta de infraestrutura dos domicílios para promoção da saúde e SAN, por exemplo.

No tocante aos serviços e estrutura da rede educacional, observam-se alta taxa de analfabetismo na faixa etária acima de 15 anos de idade.

Tabela 8. Síntese das informações sobre educação no Município 2. Bahia 2010/4

Indicador	Quantidade
População residente alfabetizada (2012)	20.582
Matrícula - Ensino fundamental – 2012	4.554
Matrícula - Ensino médio – 2012	1.349
Taxa de analfabetismo de pessoas com 15 ou mais anos (2010)	20.48
Matrículas Pronatec (01/2014)	198
Escolas com educação em tempo integral em 2013	17

Fontes: IBGE, 2012; MDS, 2014.

De modo geral, a população alfabetizada foi equivalente a 75,5% dos residentes em 2012. Nessa área, também se observa a presença de programas do governo direcionados a avanços no âmbito educacional como o Pronatec e o Mais Educação. O primeiro, caracterizado pelo oferecimento de vagas em cursos técnicos gratuitos para cidadãos com mais de 16 anos e sendo realizadas 198 matrículas neste município até janeiro de 2014. O Mais Educação foi aderido por 17 escolas municipais, 11 das quais, mais de 50% dos estudantes são beneficiários do PBF. A participação no Programa também contribuiu positivamente com a frequência escolar dos estudantes, enquanto uma das condicionalidades para ter direito ao benefício. O percentual de famílias acompanhadas nesse quesito pode ser visto na Tabela 9.

Com base em dados do Ministério da Fazenda, as despesas municipais com educação e saúde em 2011 foram de 31 e 12%, respectivamente. Juntamente com investimentos em urbanismo e administração, foram responsáveis por 86,55% das despesas municipais. Em assistência social, as despesas alcançaram 4,42% do orçamento total, valor esse superior à média de todos os municípios do Estado, de 2,94% (MDS, 2014). Nesse último setor, conforme pode ser observado na Tabela 9, o município dispõe de um CRAS e um CREAS, que atuam em prol do acesso da população aos programas sociais.

Tabela 9. Síntese das informações sobre assistência social e acesso a serviços no Município 2. Bahia 2013/4

Indicadores	Quantidade
Centro de Referência a Assistência Social (CRAS)	1
Centro de Referência Especializado em Assistência Social (CREAS)	1
Famílias registradas no Cadastro Único (02/2014)	5.168
Famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (04/2014)	3.561
Famílias que recebem o benefício de superação da extrema pobreza (04/2014).	994
Percentual de crianças e adolescentes de 6 a 15 anos acompanhados nas condicionalidades de educação – frequência escolar (11/2013)	95
Percentual de famílias totalmente acompanhadas nas condicionalidades de saúde (06/2013)	83
Beneficiários do BPC idosos (02/2014)	560
Beneficiários do BPC pessoas com deficiência (02/2014)	766
IGDM	0,86

Fonte: MDS, 2014.

O número de famílias beneficiárias do PBF corresponde a 40,46% da população municipal. Nas condicionalidades de saúde, o percentual de famílias acompanhadas é de 83%, estando acima da média nacional (73,18%) (MDS, 2014).

Tabela 10. Síntese das informações sobre Segurança Alimentar e Nutricional no Município 2. Bahia 2013/4.

Indicador	Resultado
Avaliação da dimensão disponibilidade de alimentos*	IA. Moderada
Avaliação da dimensão acesso aos alimentos*	IA. Moderada
Avaliação da dimensão consumo de alimentos*	IA. Leve
Avaliação da dimensão utilização biológica de nutrientes*	IA. Moderada
Avaliação geral da SAN*	IA. Moderada
Políticas relacionadas a produção/disponibilidade de alimentos (PAA) (09/2013)	Não há ações implementadas
Políticas relacionadas com renda/dispesas com alimentação (04/2014)	Registro no Cadúnico e PBF
Políticas relacionadas a acesso a alimentação adequada (Cisternas) (02/2014)	Não há ações implementadas

Fontes: MDS, 2014; Pereira, 2014.

Como reflexo de vários outros indicadores sociais já apresentados, a situação de SAN com base em protocolo de indicadores específico, já supracitado, elaborado por Panelli-Martins, Santos e Assis (2008), o município apresenta na avaliação geral insegurança alimentar moderada. Salienta-se que nas quatro dimensões analisadas (disponibilidade, acesso, consumo de alimentos e utilização biológica de nutrientes), o município apresenta algum nível de inadequação. Associado a esse diagnóstico de SAN, não há políticas municipais com ações implementadas para todas as dimensões citadas.

A estrutura organizacional do município, no que tange as ações em prol da SAN, dialoga com dados nacionais. O município não apresenta instâncias oficiais direcionadas à promoção da SAN, como COMSEA ou órgão correspondente. De acordo com a Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Perfil dos Municípios Brasileiros – realizada pelo IBGE em 2011, apenas 17,7% dos municípios brasileiros apresentam Plano de Segurança Alimentar e Nutricional. Esse instrumento permite um direcionamento das ações voltadas para o tema; desse modo, a inexistência do mesmo, bem como de instâncias oficiais de discussão, deliberação e de controle social, como Conselhos municipais e Câmaras intersetoriais de SAN, comprometem avanços na garantia do DHAA. De acordo com a pesquisa, apenas 16,6% das prefeituras reservam recursos orçamentários para financiamento de políticas de SAN, exceto contrapartidas de convênios com governos estadual e federal.

6.2.3 Descrição dos informantes-chaves do estudo

Foram realizadas 14 (catorze) entrevistas com informantes-chave dos dois municípios. Dos informantes, 06 (seis) seis secretários municipais das organizações públicas envolvidas nas arenas de ação focais do estudo – Assistência Social, Saúde, Educação – e outras 8 (oito), contemplando os responsáveis pela gestão dos programas focalizados – PBF e PSE. Deste total, doze consentiram que as entrevistas fossem gravadas. Como fonte de evidências, também foram utilizados os registros de observações realizadas em cada entrevista.

6.2.4 Instrumentos de coleta de dados

Pela natureza dos objetivos a que se propõe o estudo, adotaram-se as técnicas e o instrumental analítico da abordagem qualitativa – buscamos assim compreender os processos

em sua intensidade (MINAYO; ASSIS; SOUZA, 2005). Esta abordagem de pesquisa permite com maior propriedade compreender a implementação de políticas e programas, as interações entre atores e os comportamentos em relação a uma estratégia de gestão.

Para apreensão empírica do objeto, com a intenção de estabelecer conexão mais profícua com a realidade estudada, foram empregadas as técnicas de entrevista com informantes-chave e a pesquisa documental. Lançou-se mão tanto de fontes primárias quanto secundárias.

As entrevistas semiestruturadas, principal material de análise, foram realizadas a partir de um roteiro (Apêndice A), de formato aberto, previamente elaborado a partir das questões orientadoras, associadas a cada uma das unidades de análise, categorias operacionais e variáveis contempladas na matriz de análise, as quais, no conjunto, buscaram responder às questões do estudo.

Nesse sentido, as entrevistas realizadas buscaram obter informações dos entrevistados sobre: valorização e compromisso dos atores com os programas; preferências e expectativas nas arenas de ação e avaliação sobre o ambiente de trabalho (incluindo participação dos outros atores envolvidos); entendimento sobre os problemas e as estratégias de enfrentamento; avaliação sobre os resultados, custos, benefícios, incentivos e constrangimentos; as relações estabelecidas entre setores envolvidos e com a esfera federal na implementação dos programas; a explicitação da experiência passada com a realização de trabalho conjunto, percepção sobre sua própria participação nas respectivas iniciativas e a dos outros participantes; práticas institucionalizadas de gestão: planejamento, monitoramento, avaliação e percepção sobre o que fazem, como fazem e porque fazem as coisas de uma determinada maneira e não de outra. O roteiro foi previamente testado com informantes-chave de município que atendia aos critérios de porte populacional e existência dos programas PBF e PSE.

A pesquisa documental foi realizada buscando produzir informações, sobretudo relacionadas às unidades de análise situadas na dimensão do contexto – regras operacionais e condições político-institucionais, as quais influenciam a estrutura da arena de ação. A base documental consultada foi formada pelas principais referências que formam o arcabouço jurídico-institucional relacionados ao SISAN e aos programas focalizados, além de documentos municipais referidos pelos informantes-chave (relatórios de gestão, planos de trabalho, etc).

Os dados produzidos foram analisados a partir da estratégia de triangulação buscando articular as diversas perspectivas e garantir melhor apropriação da complexidade do fenômeno nos contextos estudados (MINAYO; ASSIS; SOUZA, 2005).

6.2.5 Procedimentos de análise

Após transcrição das entrevistas por profissional capacitado para tal, foram realizadas leituras e releituras do material em um processo inicial de organização das falas – inicialmente, cada entrevista como unidade independente, e posteriormente, agrupadas em blocos. Na sequência, realizaram-se operações sucessivas de análise de conteúdos temáticos buscando identificar os núcleos de sentido da comunicação e proceder à classificação de acordo com as unidades de análise e categorias operacionais eleitas e contempladas na matriz de análise que orientou a investigação, descrita na próxima seção.

Ainda em termos de percurso analítico, o foco da análise recaiu também sobre a estrutura inicial e o comportamento dos atores na arena de ação. Neste sentido, a arena de ação desdobrou-se em outras duas unidades conceituais – situação de ação e os atores envolvidos.

Depois daqueles dois primeiros, o passo seguinte foi a identificação dos fatores que afetam a estrutura de uma arena de ação e que estão relacionados a cada um de três grupos de fatores que constituem o contexto: 1) as condições político-institucionais; 2) os atributos relacionais da comunidade e; 3) as regras em uso – utilizadas pelos participantes para ordenar suas relações. Por fim, o último passo buscou identificar e analisar os padrões de interações que são logicamente associados com o comportamento na arena de ação (POLSKI; OSTROM, 1999).

6.2.6 Matriz de Análise

Para conduzir incursões empíricas, fundamentar e padronizar o processo de análise, foi construída uma matriz analítica para o estudo dos arranjos institucionais (Quadro 1), contemplando também elementos para a análise do padrão de interação modelado a partir do comportamento dos atores nos arranjos institucionais. Estruturalmente o instrumento contemplou as dimensões, unidades de análise, definições, categorias operacionais, variáveis e questões empíricas orientadoras e, no conjunto, permitiram a apreensão das condições

normativas, administrativas, culturais e políticas, condicionando o alcance da intersectorialidade na gestão da implementação de programas de SAN.

A matriz foi estruturada tomando como unidades de análise aquelas contempladas no quadro IAD, as quais, no conjunto, fornecem os elementos para a análise do comportamento dos atores. A matriz permitiu obter informações consistentes sobre variáveis consideradas teoricamente importantes⁶⁰ na compreensão da dinâmica interativa dos atores e os resultados em termos do padrão de interação em contextos de municípios que se enquadram nas características consideradas nesse estudo. Desta forma, buscamos responder sobre as condições institucionais à promoção da intersectorialidade a partir dos incentivos e/ou constrangimentos que incidem sobre as escolhas que impliquem em mudanças institucionais necessárias à efetivação do SISAN e/ou processos de aprendizagem e adaptação que apontem nesta direção.

Destarte, as unidades de análise contempladas na matriz e que conduziram os estudos de caso realizados foram: arena de ação, o contexto que condiciona a estrutura da arena de ação e o padrão de relação resultante desta estrutura, todos utilizados para analisar o arranjo institucional criado para implementação de programas relacionados à SAN. Vale destacar que no quadro IAD, a arena de ação é assumida como unidade dependente de um conjunto de variáveis que conforma o contexto, este considerado como unidade independente. Na estrutura da matriz, a unidade de análise arena de ação, formada pelos atores e situação de ação, foi situada dentro de uma categoria analítica maior denominada dinâmica de interação⁶¹.

Na sequência, descreveremos cada uma dessas unidades de análise que conformam a matriz de análise e apresentaremos as categorias operacionais e respectivas variáveis. As questões empíricas orientadoras, relativas a cada uma das variáveis estão expressas na matriz (Quadro 1). Importante dizer que a escolha das variáveis que compõe a matriz, tal como preconizado na aplicação do quadro IAD, levou em consideração aquelas consideradas mais importantes para abordar o problema do estudo nos contextos empíricos estudados; assim, após as primeiras incursões em campo de uma lista ampla sugerida pelo quadro, elegemos e aprofundamos a investigação sobre aquelas que demonstraram maior capacidade de desvelar evidências frente às pretensões do estudo. Sobre isso, expressa Ostrom:

⁶⁰ Ressaltamos as principais porque o IAD disponibiliza um conjunto amplo de variáveis, as quais devem ser

⁶¹ Logicamente, do arranjo institucional investigado.

Em vez de olhar para todas as variáveis possíveis, é preciso focar em uma cadeia de relações bem definidas, mas estreito (...) Pode-se então realizar a análise de um conjunto limitado de variáveis que são postuladas a ter uma relação causal forte(...) (Ostrom, 2005, p. 16) (tradução nossa)

1) Dinâmica de interação: foi definida como a organização e *modus operandi* dos arranjos institucionais em foco. Esta macrocategoria foi caracterizada a partir da unidade de análise arena de ação e de dois outros conceitos – categorias operacionais como identificadas na matriz que a constituem: atores e situação de ação.

No estudo, definimos arena de ação de ação como espaço social de interação interorganizacional para implementação de uma situação de ação de programa da área de SAN – onde os atores estatais tomam decisões operacionais, vivenciam os resultados de suas ações e geram aprendizagens (OSTROM, 2007; OSTROM, 2005; POLSKI; OSTROM, 1999).

A categoria operacional atores foi delimitada por indivíduos que, nas organizações, fazem escolhas e realizam ações para prover bens e serviços públicos relacionados à SAN, próprios à situação de ação em foco. As variáveis utilizadas para sua caracterização foram: a) recursos que levam para a arena de ação; b) valorização do problema e das ações na arena de ação e; c) conhecimento e informação que dispõem.

A situação de ação referiu-se à estrutura interna que modela a situação de interesse na arena de ação de implementação do programa de SAN; as situações operacionais e interações específicas que os atores se envolvem nos processos de tomada de decisões sobre a implementação dos programas (OSTROM, 2005). Abarcou cinco variáveis: 1) participantes; 2) práticas de gestão institucionalizadas, ações realizadas e suas ligações aos resultados; 3) informações disponíveis aos participantes; e 4) custos e benefícios atribuídos às ações e resultados.

2) Contexto: diz respeito ao ambiente que condiciona os resultados da interação entre atores na situação de ação. Este conjunto de fatores abrigado sobre a unidade de análise contexto refere-se a: a) regras operacionais; b) atributos relacionais da comunidade – normas; e c) condições político-institucionais (POLSKI; OSTROM, 1999; OSTROM, 2005).

As regras operacionais ou de trabalho foram assumidas nesse estudo como entendimentos compartilhados pelos participantes sobre as prescrições impostas ao processo de tomada de decisões na arena de ação e que eles fazem referência para explicar e justificar suas decisões, ações e ordenar suas relações cotidianas na situação de ação em foco (OSTROM; GARDNER; WALKER, 1994 *apud* OSTROM, 2007). Por regras operacionais,

Ostrom refere-se às regras efetivamente em uso pelos atores, ainda que as regras em forma (na base normativa) sejam mais amplas. Diz respeito ao padrão de atividades no dia-a-dia.

Elegemos seis variáveis relacionadas às regras operacionais: 1) regras de limites (entrada e saída) – estabelecem os limites à participação dos atores na arena de ação; 2) regras de autoridade ou escolha – definem as ações que cada ator pode ou deve realizar dada sua posição na arena de ação; 3) regras de informação – especificam as informações que devem, podem ou não devem ser compartilhadas; 4) regras de recompensa – estipulam custos e benefícios à realização ou não de determinada ação e como devem ser distribuídos; e 5) regras de agregação – regulam a forma como as decisões devem ser tomadas na situação de ação.

Os atributos relacionais da comunidade, ou normas, adquirem destaque distintivo no aporte teórico de Ostrom quando comparados à produção clássica sobre ação coletiva entre teóricos da TER. No método analítico preconizado pela autora, estes atributos estão voltados à análise de avaliações subjetivas – negativas ou positivas – que os participantes atribuem aos outros indivíduos e as ações específicas e seus resultados na arena de ação focal. No estudo, consideramos duas variáveis associadas aos atributos: 1) valorizações na arena de ação; e 2) entendimento comum sobre arena de ação.

A última categoria operacional, que reflete o contexto dentro do qual a arena de ação está localizada, diz respeito às condições político-institucionais de auto-organização em torno da provisão do bem comum (Segurança Alimentar e Nutricional) na arena de ação, dentro das diretrizes prescritas. Consideraram-se as seguintes variáveis: 1) *rule-making*, referindo-se à autonomia do governo local para a tomada de decisões sobre regras de implementação dos programas; e 2) apoio político.

3) Padrão de interação: foi assumido como o modelo que emerge da dinâmica de interação entre atores – organizações – na arena de ação. Elegemos para o estudo duas unidades de análise – cooperação e coordenação – referidas por Ostrom como o que se busca alcançar em processos de organização da ação coletiva. Porquanto, representam resultados esperados à superação de problemas de ação coletiva. Consideramos que padrão de interação, dentro do escopo desse estudo, refere-se, a um só tempo, ao padrão resultante da estrutura de interações e, desde que delimitamos um específico padrão de interação – cooperativo e coordenado –, também reflete critério de efetividade assumido nesse estudo.

Para delimitação do padrão, considerando as articulações internas do quadro IAD, buscamos na estrutura da situação de ação forjada pelo arranjo institucional e no contexto que influencia tal arranjo, as categorias analíticas e variáveis.

Definimos cooperação como comportamento de influência mútua em situações de interação com vistas à colaboração entre organizações que operam isoladamente e em situação de conflito em busca de geração de capacidade de agir e alcançar objetivos em comum relacionados à provisão de um bem público (CLINE, 2000; AXELROD, 1984; 2004; OSTROM, 2009). Elegemos uma categoria operacional considerada abrangente o suficiente para incluir elementos estruturantes da cooperação: a) núcleo relacional, contemplando considerações sobre reciprocidade, reputação e confiança estabelecidas entre os atores envolvidos na situação de interação.

No conjunto, assumimos que o núcleo relacional abarca um conjunto de variáveis microsituacionais que se refere a um específico nível de probabilidade subjetiva com que um ator avalia o que outro ator irá realizar em uma situação particular em que ambos estão envolvidos, realizando o julgamento a partir de experiências passadas (GAMBETTA, 2000 *apud* OSTROM; AHN, 2007). As variáveis eleitas foram: 1) relacionadas aos atributos da comunidade – normas (elemento de contexto) – e às preferências dos participantes na arena de ação; 2) relacionadas às condições políticas ao trabalho conjunto – apoio político; e 3) informadas pelo microcontexto – relacionado com os atributos específicos da situação de ação em que os indivíduos estão diretamente interagindo.

Por coordenação, entendemos a prática que busca garantir que atores em uma situação de interdependência ajam coletiva e convergentemente de modo a evitar consequências adversas de qualquer decisão e/ou ação para outras decisões e ações no conjunto (POLSKI; OSTROM, 1999; PETERS, 1998; LINDBLOM, 1965 *apud* PETERS, 2013). Delimitamos essa prática a partir de três categorias operacionais; são elas: 1) homogeneidade de preferências dos atores na situação de ação; 2) grau de entendimento comum entre atores na situação de ação; e 3) mecanismos de negociação e minimização de tensões e conflitos. Cada uma delas associadas às seguintes variáveis, respectivamente: 1) preferências dos participantes na situação de ação e conhecimento e informações dos participantes na arena de ação; 2) condições políticas ao trabalho conjunto; e 3) microcontexto – relacionado com os atributos específicos da situação de ação em que os indivíduos estão diretamente interagindo.

Quadro 1 - MATRIZ DE ANÁLISE DE ARRANJOS INSTITUCIONAIS

DINÂMICA DE INTERAÇÃO				
UNIDADE DE ANÁLISE	DEFINIÇÃO	CATEGORIA OPERACIONAL	VARIÁVEIS	QUESTÕES EMPÍRICAS ORIENTADORAS
ARENA DE AÇÃO	Espaço social de interação interorganizacional para implementação de situação de ação de programa da área de SAN – onde os atores estatais tomam decisões operacionais, vivenciam os resultados de suas ações e geram aprendizagens	ATORES: indivíduos que nas organizações fazem escolhas e realizam ações para prover bens e serviços de SAN.	a) Recursos que levam para as arenas de ação	a) a1) Qual a experiência prévia em organizações públicas e situações de ação que envolviam ação conjunta em torno de objetivo comum. a2) Há tempo disponível para realização das ações na situação de ação coletiva? a3) Qual a perspectiva de futuro nas organizações? a4) Reconhecem envolvimento institucional frente ao programa?

	(OSTROM, 2007; OSTROM, 2005, cap1) POLSKi e OSTROM, 1999, p. 4).		<p>b) Preferências nas arenas de ação</p> <p>c) conhecimento que dispõem sobre os programa e as ações</p>	<p>b) Quais os propósitos nas arenas de ação? E e as estratégias disponíveis postas ao seu alcance?</p> <p>c)</p> <p>c1) Qual o entendimento sobre sobre os programas (desenho institucional)</p> <p>c2) Que significado e função que atribuem à intersetorialidade?</p>
		<p>SITUAÇÃO DE AÇÃO: contempla a estrutura interna que modela a</p>	<p>a) Participantes</p> <p>b) Ações realizadas</p> <p>c) Informações disponíveis</p>	<p>a) Quais as organizações envolvidas e perfil de seus representantes?</p> <p>b) Quais as ações realizadas nas arenas de ação?</p>

		<p>situação de interesse na arena de ação de implementação do programa de SAN; as situações operacionais e interações específicas que os atores se envolvem nos processos de tomada de decisões sobre a implementação do programa (OSTROM, 2005, cap. 2).</p>	<p>aos participantes sobre a situação de ação</p> <p>d) Custos e benefícios atribuídos às ações e resultados</p>	<p>c) Quais as informações disponíveis aos participantes sobre a estrutura da situação de ação – ações a serem realizadas; custos e benefícios?</p> <p>d) Quais os custos e benefícios referidos relacionados à realização das ações previstas e aos seus resultados? Como avaliam a trajetória organizacional em torno do trabalho conjunto e seus resultados?</p>
--	--	---	--	---

CONTEXTO				
UNIDADE DE ANÁLISE	DEFINIÇÃO	CATEGORIA OPERACIONAL	VARIÁVEIS	QUESTÕES EMPÍRICAS ORIENTADORAS
CONTEXTO	<p>Ambiente que condiciona os resultados da interação entre atores na situação de ação da arena de ação. (POLSKI; OSTROM, 1999; OSTROM, 2005).</p> <p>:</p>	<p>REGRAS OPERACIONAIS:</p> <p>entendimentos compartilhados pelos participantes sobre prescrições impostas e que fazem referência para explicar e justificar suas ações e ordenar suas relações cotidianas nas situações de ação em foco. (OSTROM; GARDNER; WALKER, 1994 apud OSTROM, 2007, p.36; OSTROM, 2007; 2005)</p>	<p>a) Regras de limites</p> <p>b) Regras escolha</p> <p>c) Regras de Informação</p> <p>d) Regras de Recompensa</p>	<p>a) Quais os limites à participação dos atores – composição – da arena de ação; quem estabeleceu?</p> <p>b) Que ações que cada ator pode ou deve realizar dada sua posição na arena de ação; quem definiu?</p> <p>c) Quais são os mecanismos de comunicação entre os atores e quais informações devem, podem ou não devem ser compartilhadas; quem especificou? qual a linguagem utilizada?.</p> <p>d) Quais os custos e benefícios atribuídos à realização, ou não, de determinada ação e como devem ser distribuídos; quem estipulou?</p>

		<p>CONDIÇÕES POLÍTICO- INSTITUCIONAIS: condições políticas e institucionais à provisão do bem comum nas arenas de ação através de uma ação conjunta (POLSKI; OSTROM, 1999; OSTROM, 2005).</p>	<p>a) <i>Rule-making:</i> autonomia decisória do governo local</p> <p>b) Apoio político institucional local</p>	<p>a) a2) Qual a relação entre os diferentes níveis de tomada de decisão – federal x municipal?</p> <p>b) b1) Existem mecanismos locais pro-cooperação e coordenação? b2) Existe uma agenda de trabalho conjunto seja entre secretários e o gestor municipal? b3) Exista uma liderança local?</p>
--	--	--	---	---

Fonte: a autora

MATRIZ DE ANÁLISE DO PADRÃO DE INTERAÇÃO

PADRÃO DE INTERAÇÃO				
UNIDADE DE ANÁLISE	DEFINIÇÃO	CATEGORIA OPERACIONAL	VARIÁVEIS ⁶³	QUESTÕES EMPÍRICAS ORIENTADORAS
COOPERAÇÃO	Comportamento de influência mútua em situações de interação com vistas à colaboração entre organizações que operam isoladamente e em situação de conflito em busca de geração de capacidade de agir e alcançar objetivos em comum relacionados à provisão de um bem público (CLINE, 2000; AXELROD, 1984; 2004; OSTROM, 2010B).	Núcleo relacional⁶⁴ – Reciprocidade e Confiança estabelecidas entre os atores nas arenas de ação	Comunicação Reputação Compartilhamento de uma perspectiva comum sobre alcance de benefícios	a) Existem processos dinâmicos de comunicação? Quais os mecanismos estabelecidos; com que sistematicidade? b) Conhecem a história passada dos outros atores; como avaliam? c) Reconhecem os retornos futuros a serem alcançados a partir da realização de ação conjunta?

⁶³ Seleccionadas a partir das variáveis eleitas na matriz de análise dos arranjos institucionais

⁶⁴ Específico nível de probabilidade subjetiva com que um ator avalia o que outro ator irá realizar em uma situação particular em que ambos estão envolvidos e julgamento a partir de experiências passadas (GAMBETTA, 2000 *apud* OSTROM; AHN, 2007).

UNIDADE DE ANÁLISE	DEFINIÇÃO	CATEGORIA OPERACIONAL	VARIÁVEIS ⁶⁵	QUESTÕES EMPÍRICAS ORIENTADORAS
COORDENAÇÃO	- quando atores em uma situação de interdependência agem coletiva e convergentemente de modo a evitar consequências adversas de qualquer decisão e ou ação para outras decisões e ações no conjunto (POLSKI, OSTROM, 1999; PETERS, 1998; LINDBLOM, 1965 <i>apud</i> PETERS, 2013)	Entendimento comum entre atores nas arenas de ação	Dinâmica de tomada de decisões nas arenas de ação	Quais as práticas de gestão realizadas? b) Existe apoio político do gestor municipal?

Fonte: a autora

⁶⁵ Seleccionadas a partir das variáveis eleitas na matriz de análise dos arranjos institucionais

6.2.7 Considerações éticas

Em conformidade com o prescrito na Resolução 466/12, do Conselho Nacional de Saúde, essa pesquisa foi submetida e aprovada pelo Comitê de Ética em Pesquisa da Escola Nacional de Saúde Pública, sob certificação 12471813.2.0000.5240. Cada participante da entrevista foi informado sobre os objetivos, possíveis riscos e potenciais benefícios do estudo, bem como os direitos garantidos pela sua participação. Nesse sentido, cada entrevista foi precedida pela apresentação e obtenção de consentimento esclarecido por meio da assinatura de um Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) (Apêndice B).

7 CARACTERIZAÇÃO DO SISAN E DOS PROGRAMAS: UM OLHAR SOBRE A INTERSETORIALIDADE

7.1 A INTERSETORIALIDADE NO SISAN

Até alcançar o patamar de eixo estratégico do desenvolvimento e de política de Estado, a SAN ocupou diferentes espaços na agenda política e nas estratégias de desenvolvimento governamental, em diversas conjunturas sócio-históricas. Ao longo dessa trajetória, veio incorporando novas dimensões que acabaram por conformar, no caso brasileiro, um conceito bastante ampliado e multidimensional.

De um termo relacionado estritamente à esfera da segurança nacional, que remetia à produção de alimentos e a uma vertente apenas alimentar, a SAN hoje é entendida como um tema que deve perpassar diferentes esferas setoriais de atuação do governo, demandando uma ação convergente e articulada numa perspectiva não apenas alimentar, mas também nutricional, relacionada às práticas alimentares e utilização biológica do alimento.

Outrossim, o conceito de SAN incorporado à institucionalidade brasileira no campo das políticas sociais é caracterizado por uma abordagem abrangente que o diferencia de outros utilizados por governos e organizações no plano internacional. No âmbito nacional, articula-se aos princípios do DHAA, da soberania alimentar, da intersectorialidade, assim como da participação social (CONSEA, 2009).

Sobre o princípio da intersectorialidade, objeto desse estudo, cabe-nos perguntar como ele está incorporado à institucionalidade da SAN; sobre o significado e a função do termo, tal como atribuídos pela base normativa de institucionalização do SISAN e em documentos institucionais de comunicação e divulgação. O objetivo, nesse momento, é trazer elementos que possam contribuir à discussão sobre os arranjos institucionais municipais de implementação de programas, nesta perspectiva.

A LOSAN, em consonância com a abordagem sistêmica que vem caracterizando as reformas das políticas sociais no Brasil (CONSEA, 2009; SENNA *et al*, 2009), ao instituir o SISAN, expressa um conjunto de orientações e instruções, entre elas, que este deve ser integrado por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e por instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, desde que atendam a critérios de participação (BRASIL, 2006a).

Destarte, o enfoque sistêmico da SAN, aponta para dois elementos que o caracterizam, quais sejam: os fluxos de interdependência e os mecanismos de coordenação (CONSEA, 2009) e reverbera na expressão da intersetorialidade como uma das diretrizes que devem sustentar o SISAN. Mais precisamente, a LOSAN refere-se à “promoção da intersetorialidade das políticas, programas e ações governamentais e não-governamentais” (BRASIL, 2006a)

Nos termos implicitamente expressos no ordenamento jurídico-normativo e, explicitamente, em documentos técnicos, a intersetorialidade é entendida como:

Ações articuladas e coordenadas, utilizando os recursos existentes em cada setor (materiais, humanos, institucionais) de modo mais eficiente, direcionando-os para ações que obedeçam a uma escala de prioridades estabelecidas em conjunto (...). Recursos dispersos e aplicados sem um planejamento global são mais facilmente desperdiçados ou utilizados por grupos isolados para seus interesses particulares (CONSEA, 2007, p. 6.)

Como mecanismos de ação articulada, dentro de um esforço de coordenação da gestão do SISAN, a LOSAN institui duas estruturas organizacionais: uma envolvendo governo e sociedade civil e, a outra, organizações governamentais afetas à SAN. Tais mecanismos, ao serem instituídos nos três níveis de governo, configuram os conselhos de SAN e as câmaras interministeriais e intersecretarias de SAN. Os conselhos como órgãos de assessoramento imediato do executivo – nas respectivas esferas de governo – conformam-se espaços públicos de participação e controle social; as câmaras, por sua vez, de acordo com o nível de gestão, têm como atribuições elaborar as políticas e os planos de SAN, coordenar as execuções dos mesmos e articular as ações dos diversos atores (BRASIL, 2006A; CONSEA, 2009). Em relação às câmaras, o papel de mediação fica sob a responsabilidade do MDS, no plano federal, e seus congêneres nas outras esferas.

Como é possível depreender, a proposição da intersetorialidade como diretriz central ao SISAN parece sustentar-se em um entendimento do termo como sinônimo de articulação, preponderantemente, dentro de uma lógica instrumental, no sentido de garantir racionalidade alocativa dos recursos, imprimindo maior ênfase ao alcance de eficiência do que à consecução de resultados sinérgicos e efetividade das intervenções. Esta que, na perspectiva que adotamos, traduz-se na característica distintiva da intersetorialidade.

Também entendemos que a expressão da intersetorialidade e dos mecanismos de articulação postos à sua promoção parecem mais condizentes a uma abordagem *top-down*⁶⁶ dos processos de política. Privilegia as dimensões institucional e política e reduz a segundo plano

⁶⁶ Sem querer desconsiderar a importância de soluções dessa natureza, as consideramos necessárias, mas não suficientes.

outras duas dimensões – a operacional e a processual. Assim, lança ao nível local de implementação, problemas advindos da formulação das políticas e programas.

As soluções propugnadas apontam, sobremaneira, para a construção de estruturas institucionais, o que consideramos ser harmônico à natureza dos desafios, mas não suficiente. A efetividade destas soluções desafia a gestão pública, sobretudo, em sua capacidade de inovar dinâmicas e processos e alcançar resultados mais efetivos.

Por tudo que já exprimimos sobre a intersetorialidade, reconhecemos que a sua realização ultrapassa os limites da articulação entre organizações e seus agentes e, até mesmo, da coordenação de políticas e programas. A revisão realizada sugere que a articulação representa apenas um primeiro momento, crucial, de um processo gradual que se efetiva com a superação de outros obstáculos que impedem a efetivação de políticas públicas. Já a coordenação, geralmente tratada como sinônimo de intersetorialidade, diferencia-se desta porque ocorre em quaisquer modelagens organizacionais, utilizando diferentes mecanismos, enquanto a intersetorialidade pressupõe mudanças nas dinâmicas e nos processos institucionais e no desenho e conteúdos das políticas setoriais (BRONZO, 2010; GRAU, 2005). Neste sentido, aponta para além das estruturas organizacionais e alcança o âmbito da dinâmica das relações.

Tal como assumida no marco normativo, focando apenas na coordenação, parece supor que as organizações envolvidas estejam em situação de cooperação apenas porque se comprometeram formalmente diante de expedientes jurídico-normativos e de um “pactuação federativa”⁶⁷ que sucede à assunção ao SISAN – talvez ainda um rescaldo de modelos tradicionais de coordenação forjados na hierarquia, característicos de padrões burocráticos. A cooperação, tão essencial à coordenação, não é dada ou ocorre voluntariamente; demanda gestões que fomentem relações de parceria antes, durante e depois de instituídas estruturas organizacionais (CLINE, 2000)

Relacionado a isso, Peters, com referência aos obstáculos à organização de ação conjunta, alude à necessidade estratégica de superação do que chamou de “inércia do *status quo*” (PETERS, 2013, p. 574). Dentro de uma abordagem da coordenação como um problema de ação coletiva, Peters refere-se à inércia do *status quo* como um obstáculo ao alcance desses mecanismos estruturais de coordenação, porquanto incide no *locus* dos custos e benefícios

⁶⁷ Assim está expresso no art. 9º da legislação que regulamenta a LOSAN: “A pactuação federativa da PNSAN e a cooperação entre os entes federados para a sua implementação serão definidas por meio de pactos de gestão pelo Direito Humano à Alimentação Adequada” (BRASIL, 2010)

para enfrentar o *tradeoff* entre competição inerente entre organizações e possíveis ganhos de cooperação.

Deslocando a implementação do SISAN para a esfera municipal, o modo como os atores, em contextos específicos, estruturam e estruturarão suas interações, por certo, inicialmente, impelidos pela estrutura organizacional proposta, mas, sobretudo pela conexão complexa de um conjunto de fatores, responderá mais sobre o alcance da intersetorialidade do que as estruturas organizacionais, *per si*. Um mesmo desenho organizacional, na dependência de uma série de variáveis, pode conformar diferentes modelos de interação.

7.2 A INTERSETORIALIDADE NO PBF

Na esteira da estruturação dos Estados de Bem Estar Social na Europa, em grande medida demandada por transformações de natureza produtiva, política e social, surgiram as primeiras experiências com Programas de Garantia de Renda Mínima (PGRM), como forma de garantia de proteção social para parcelas mais vulneráveis da população.

Inicialmente concebidos como parte de sistemas de proteção social de natureza diversa, esses programas foram, em vários contextos, se conformando em alternativas racionalizadoras da política social em tempos de crise fiscal do Estado e de complexificação da questão social. Estes programas podem ser definidos como “transferências monetárias às famílias ou aos indivíduos, prestadas condicional ou incondicionalmente, complementando ou substituindo outros programas sociais, objetivando garantir um patamar mínimo de satisfação de necessidades” (SILVA, 1996, p.3)

No Brasil, a primeira proposição de um PGRM remonta à década de 1990 no âmbito do Senado Federal. Nesta proposta, toda pessoa de 25 anos ou mais que não recebesse o equivalente a um valor de renda pré-definido teria o direito de receber 30%, ou até 50%, da diferença entre aquela quantia e sua renda.

Efetivamente, as primeiras experiências no Brasil foram o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima (PGRFM) da prefeitura de Campinas, em 1995, e, em seguida, também em 1995, o Programa Bolsa-Escola do Distrito Federal. Em 2001, é lançado a nível federal, o Programa Bolsa-Escola, o primeiro programa de transferência de renda instituído pelo governo federal.

No escopo das propostas surgidas no âmbito brasileiro, observa-se uma preocupação em corrigir desequilíbrios provocados pela pobreza e suas repercussões nas condições de saúde e, ainda, a busca de qualificar o capital humano via educação. Também se ressalta a busca de fortalecimento da cidadania ao lidar com a questão da exclusão social e por pretender substituir programas sociais compensatórios que ensejam práticas clientelísticas. As experiências brasileiras com PGRM demonstram uma preocupação em vincular a concessão do benefício a outros benefícios sociais, favorecendo, assim, o efeito de longo prazo da ação (LAVINAS; VARSANO, 1997).

Especificamente em relação ao enfrentamento da fome e da miséria, observa-se que as décadas de 1980 e 1990 representaram a inscrição de tais problemas na agenda política e social de forma explícita. Vale dizer que, ao assumir tais questões como prioritárias, o governo buscava responder a um processo de mobilização social representada pelo Movimento da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida e, também, a preocupação de agências internacionais, com a forma de conceber o desenvolvimento (SANTOS, 2001).

A essa época, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) passa a defender a construção de um conceito e a formulação de políticas que valorizem o desenvolvimento humano. Nesse sentido, intervenções públicas de caráter assistencial, até então focadas na distribuição de bens de consumo imediatos, passam a ser redesenhadas na tentativa de atender demandas de seu tempo relacionadas com uma agenda internacional de reforma do estado (SANTOS, 2001).

No contexto brasileiro, na evolução desses processos é instituído, em 2003, o PBF, a partir da unificação de uma série de iniciativas de transferência de renda por meio do Cadastro Único do governo federal. Os programas, até então, vinham sendo implementados de forma paralela e desarticuladas.

O valor do benefício concedido refere-se a uma parte fixa para famílias em situação de extrema pobreza e uma parte variável que está condicionada a algumas condições das famílias e, também, ao atendimento de contrapartidas relacionadas à frequência escolar e ao cumprimento de uma agenda de saúde.

Assim, o PBF tem por objetivos a inclusão social das famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, por meio da transferência de renda vinculada à condicionalidades, o desenvolvimento das famílias em situação de vulnerabilidade socioeconômica e a promoção do acesso aos direitos sociais básicos de saúde e de educação (BRASIL, 2005). Considerando este escopo, sustenta-se sob três eixos: 1) a transferência de renda; 2) as condicionalidades nas

áreas de educação, saúde e assistência social e; 3) ações e programas complementares (MDS, 2014).

Com a garantia desta renda mensal às famílias em situação de pobreza, o programa pretende também favorecer o acesso das mesmas aos serviços públicos de educação, assistência social e saúde, intencionando melhorar as condições de vida do grupo familiar e criar condições para sua emancipação social. Para atingir tais objetivos, o programa vincula o recebimento do benefício à consecução, por parte das famílias, de uma agenda positiva de condicionalidades (BRASIL, 2004).

Prevê uma gestão descentralizada e compartilhada entre os entes federados: o governo federal representado pela Secretaria de Renda de Cidadania (SENARC) do MDS; os municípios e a Caixa Econômica Federal. Em relação às responsabilidades atribuídas a cada uma das partes tem-se:

Governo Federal: responsável por disciplinar e normatizar os procedimentos de gestão e de execução do Programa; e coordenar, implementar, acompanhar o programa. Também acompanha a evolução da situação das famílias beneficiadas, orientando os entes federados e o Agente Operador quanto a procedimentos a serem implementados, entre outros;

Municípios: cabem as ações mais operacionais; têm a atribuição de realizar o cadastramento das famílias que se enquadram nos critérios de elegibilidade, além de estabelecer mecanismos para acompanhamento da evolução da situação destas famílias, assim como o cumprimento da agenda de condicionalidades e realização de trabalho socioassistencial com os beneficiários do programa.

As condicionalidades, tal como concebidas institucionalmente, representam mecanismos de reforço ao exercício de direitos básicos entre famílias mais pobres (Brasil, 2010b). Entende-se que o cumprimento de uma agenda de condicionalidades pelo núcleo familiar representa, a médio e longo prazos, o aumento da autonomia das famílias e a ampliação das condições para melhores oportunidades de desenvolvimento social de seus filhos. Seu principal objetivo é “elevação do grau de efetivação dos direitos sociais dos beneficiários por meio do acesso aos serviços básicos” (Brasil, 2010b, p. 9)

É reconhecido, porém, que esse propósito requer o acompanhamento das famílias incluídas no Programa pelas equipes de educação, saúde e assistência social e, ainda, outras equipes de profissionais dos municípios que respondem por ações que propiciem o desenvolvimento de habilidades e capacidades para o pleno exercício da cidadania, favorecendo o rompimento do ciclo estrutural de pobreza.

São condicionalidades do PBF, de acordo com o art. 3º da Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, os arts. 27 e 28 do Decreto 5.209, de 17 de setembro de 2004, as Portarias Interministeriais MEC/MDS nº 3.789, de 17 de novembro de 2004, MS/MDS nº 2.509, de 18 de novembro de 2004, a Portaria/MDS nº 666, de 28 de dezembro de 2005 e Portaria GM/MDS nº 321, de 29 de setembro de 2008:

I - Na Educação, a frequência mínima de 85% da carga horária escolar mensal para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos de idade e de 75% para adolescentes de 16 e 17 anos de idade que recebem o Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ), matriculados em estabelecimentos de ensino.

II - Na Saúde, o cumprimento da agenda de saúde e nutrição para famílias beneficiárias que tenham em sua composição gestantes, nutrizes ou crianças menores de 7 anos.

III – Na Assistência Social, a frequência mínima de 85% da carga horária relativa aos serviços sócio-educativos e de convivência para as crianças e adolescentes de até 15 anos de idade, em risco ou retiradas do trabalho infantil

Em relação a dois temas de base dessa investigação – a intersetorialidade e a SAN –, estes se expressam como dois “objetivos básicos” do PBF, além daqueles explicitados acima, nos seguintes termos: o “combate à fome e promoção da SAN” e a “promoção da intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do poder público” (Brasil, 2004).

A intersetorialidade ganha proeminência no desenho institucional do PBF e encontra-se prescrita não só em seus objetivos, mas também no conjunto de diretrizes⁶⁸ que devem orientar a sua gestão pelos entes federados. Esta centralidade adquirida no desenho do programa expressa-se em dois eixos do programa: o das condicionalidades e o dos programas complementares, que ampliam as oportunidades de desenvolvimento de capacidades por parte das famílias (BRASIL, 2010b).

Especificamente, em relação à gestão intersetorial, a legislação contempla a criação de um instrumento à sua promoção e fortalecimento – o Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família (IGD) –, o qual prevê o repasse de recursos federais a municípios e estados para apoio às ações de gestão descentralizada do PBF, condicionada ao alcance mínimo de parâmetros de qualidade da gestão (Brasil, 2004; Consea, 2009).

⁶⁸ Além da participação comunitária e controle social (Brasil, 2004).

7.2.1 Gestão Intersetorial das Condicionalidades do PBF e o IGD

O marco normativo impõe ao poder público a responsabilidade de ampliar a oferta e o acesso das famílias, em situações de vulnerabilidade social, a direitos sociais básicos de saúde, educação e assistência social (Brasil, 2008). Nessa seção, dado o escopo da investigação, descreveremos as responsabilidades de gestão das condicionalidades assumidas pelos municípios, a partir do que prescreve a legislação federal e à promoção da intersetorialidade.

Tal como prevê a legislação, a gestão das condicionalidades deve ser realizada:

(...) de forma intersetorial, compreendendo as atividades necessárias para o registro, sistematização e análise das informações relacionadas à frequência escolar, à agenda de saúde e a outras ações que venham a ser fixadas como condicionalidades do Programa Bolsa Família (BRASIL, 2004)

A gestão das condicionalidades compreende as seguintes atividades e procedimentos (BRASIL, 2012):

- identificação do público com perfil para acompanhamento das condicionalidades de educação, saúde e assistência social;
- coleta de informações e registro periódico nos sistemas de informação disponibilizados pelos ministérios relacionados;
- aplicação dos efeitos de descumprimento de condicionalidades;
- análise e sistematização de informações sobre o acompanhamento das condicionalidades das famílias beneficiárias do programa para subsidiar o acompanhamento por outras políticas públicas, de forma a reduzir as situações de vulnerabilidades dessas famílias.

A partir da adesão assinada, os municípios devem designar um gestor municipal do PBF o qual, em relação à gestão das condicionalidades, assume as seguintes responsabilidades (BRASIL, 2012):

I - atuar em cooperação com os responsáveis pelo registro do acompanhamento das condicionalidades das áreas de saúde, educação e assistência social, para coleta das informações de acordo com os calendários definidos;

II - realizar as ações de gestão de benefícios, em decorrência de recurso por descumprimento;

III - notificar às famílias em situação de descumprimento de condicionalidades;

IV - monitorar, em conjunto com a área de vigilância socioassistencial, o registro do acompanhamento das famílias em descumprimento no Sistema de Condicionalidades (SICON);

V - realizar, dentro da esfera de competência, as operações necessárias para a gestão das condicionalidades no SICON;

VI - analisar as informações de não cumprimento de condicionalidades e realizar encaminhamentos às áreas de oferta de serviços socioassistenciais;

VII - elaborar anualmente “planejamento intersetorial, em parceria” com as áreas de assistência social, saúde e educação para articulação e o desenvolvimento das ações de gestão do programa de condicionalidades e de acompanhamento familiar.

Anualmente é estabelecido, por meio de instrução operacional do MDS, o calendário para acompanhamento das condicionalidades da saúde e da educação e para providências em relação à repercussão do não cumprimento delas, a fim de promover ações que permitam a efetivação do disposto nas regulamentações do programa.

Nos termos do marco normativo, reconhece-se que a efetividade do funcionamento do PBF está condicionada à cooperação entre os entes federados e à coordenação das ações entre políticas setoriais e entre organizações públicas envolvidas em sua gestão e execução, conforme os mecanismos previstos (Brasil, 2012).

Na perspectiva dos desafios à implementação do PBF, a intersetorialidade ganha centralidade na medida em que está contemplada na concepção das condicionalidades e, também, na articulação de outras ações relacionadas à proteção social das famílias beneficiárias (BRASIL, 2010b). Está referida, no âmbito das condicionalidades, como estratégia de atuação conjunta entre os setores implicados em sua gestão, de modo a possibilitar tanto o registro do acompanhamento das famílias, como também a subsidiar a resolução de problemas de garantia da oferta e/ou do acesso a ações específicas ao desenvolvimento social das famílias. Condicionalidades consideradas na concepção de conformarem uma “agenda de ação integrada” (BRASIL, 2010B, p. 17).

Com este foco, documentos institucionais de apoio à implementação das condicionalidades reportam-se ao “exercício de coordenação intersetorial das políticas públicas” com vistas à geração de oportunidades para a superação das condições socioeconômicas associadas à pobreza.

Seguindo tendência nacional de indução de políticas públicas via legislação federal e estabelecimento de incentivos financeiros (Souza, 2004), foi instituído o IGD enquanto mecanismo de indução à adesão e implementação do PBF pelos governos locais. Este índice, concebido como mecanismo de coordenação, estabelece parâmetros à avaliação do desempenho de estados e municípios em relação à gestão do PBF com vistas ao repasse de recursos para apoiar financeiramente estados e municípios, ao desenvolvimento de capacidade institucional em relação à: gestão de benefícios e de condicionalidades, articulação intersetorial, implementação das ações de desenvolvimento das famílias beneficiárias e no acompanhamento e execução de procedimentos de controle (BRASIL, 2009b).

No estudo, a busca de respostas sobre o significado subjacente ao uso do termo intersetorialidade no marco legal do Programa e, também, a sua articulação às condicionalidades, foi feita a partir da análise do IGD (o discurso que embasa a sua proposta e os fatores para base de cálculo); haja vista que este instrumento estabelece os parâmetros de qualidade da gestão do PBF nos municípios, mais especificamente, por ser um “instrumento de promoção e fortalecimento da gestão intersetorial PBF” (Brasil, 2012b). A partir dos indicadores de qualidade da gestão – intersetorial – das condicionalidades estabelecidos na base de cálculo do índice, buscamos nos aproximar do entendimento da intersetorialidade no âmbito do PBF.

Tal como observado em relação à intersetorialidade na base normativa do SISAN, também o entendimento do que se quer dizer por intersetorialidade não está explícito no marco normativo do PBF. É recorrentemente expressa como uma condição ao “sucesso” do programa, mas todo marco legal e documentos técnicos prescindem de uma definição.

Depreende-se, a partir da base consultada do Programa, que a intersetorialidade é considerada como sinônimo de integração e de articulação, em termos de ação conjunta entre setores. Reporta-se à sua promoção desde o planejamento das ações voltadas à qualificação e à gestão do programa, “levando em consideração as demandas e necessidades da gestão no que se refere às áreas de Assistência Social, Saúde e Educação” (BRASIL, 2010b, p. 17). É concebida como modelo de organização mais adequado ao pleno atendimento das famílias e ao alcance de resultados. Neste sentido, na esfera municipal, atribui a um ator – o gestor do programa –, a responsabilidade pelo planejamento e coordenação das ações, o estímulo a discussões intersetoriais com as áreas de assistência social, saúde e educação, entre outras. O gestor municipal do programa torna-se, portanto, a referência para o MDS sobre os temas relacionados à gestão intersetorial do programa.

Em que pese o governo federal não estabelecer exigências sobre quais ações os municípios devem custear com os recursos provenientes do IGD, estas devem ser selecionadas a partir das modalidades expressas em normatização própria (Quadro 2). Entretanto, depreendemos que algumas são priorizadas, via forma de apuração do índice e os fatores de cálculo considerados (Quadro 3). Assim, os mecanismos de cálculo estabelecidos acabam por modelar as escolhas, sobretudo, em municípios com baixa capacidade institucional.

Quadro 2. Modalidades de uso do IGD do PBF

MODALIDADES ONDE O RECURSO PROVENIENTE DO IGD PODEM SER UTILIZADOS
I - gestão de condicionalidades de saúde e de educação;
II - gestão de benefícios;
III - acompanhamento das famílias inscritas no Cadastro Único, em especial as beneficiárias do PBF e do remanescente Programa Cartão Alimentação (PCA);
IV - cadastramento de novas famílias, de atualização das informações das famílias incluídas no Cadastro Único e de revisão dos dados de famílias beneficiárias do PBF;
V - implementação de programas complementares ao PBF e ao PCA, considerados como ações voltadas ao desenvolvimento das famílias beneficiárias, especialmente nas áreas de: <ul style="list-style-type: none"> a) alfabetização e educação de jovens e de adultos; b) capacitação profissional; c) geração de trabalho e renda; d) acesso ao microcrédito produtivo orientado; e e) desenvolvimento comunitário e territorial.
VI - relacionadas às demandas de acompanhamento da gestão e fiscalização do PBF e do Cadastro Único, formuladas pelo MDS.

Fonte: Elaboração própria a partir da Portaria MDS nº 754/2010 - altera as regras de cálculo do IGD e de repasse de recursos financeiros aos municípios

Quadro 3. Índice e fatores de cálculo do IGD do PBF

FATORES LEVADOS EM CONSIDERAÇÃO NA APURAÇÃO DO IGD
Fator 1 - Fator de operação do PBF – foco: “qualidade” do cadastro único e condicionalidades considera as taxas de acompanhamento da frequência escolar e da agenda de saúde, de cobertura do cadastro e de atualização cadastral.
Fator 2 – fator de adesão ao SUAS – considera adesão do município à gestão do SUAS, seguindo os procedimentos da Norma Operacional Básica do Suas (NOB/SUAS).
Fator 3 - Fator de informação da apresentação da comprovação de gastos dos recursos do IGD-M – considera se o gestor do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) informou, em sistema informatizado disponibilizado pelo MDS, a comprovação de gastos dos recursos do IGD-M ao Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS).
Fator 4 - Fator de informação da aprovação total da comprovação de gastos dos recursos do IGD-M pelo Conselho Municipal de Assistência Social - considera se o CMAS analisou a prestação de contas apresentada pelo Gestor do FMAS no sistema informatizado disponibilizado pelo MDS e, após deliberação, manifestou-se pela aprovação total das contas.
Incentivos – por acompanhamento das famílias em situação de descumprimento de condicionalidades; por atendimento de prazos fixados pelo MDS referentes à apuração de irregularidades na execução local do PBF; por 100% (cem por cento) de atualização de dados referentes à Gestão Municipal atualizados há menos de um ano, em sistema disponibilizado pelo MDS; e por pelo menos 96% (noventa e seis por cento) de cartões entregues, na data de apuração do IGD-M.

Fonte: Elaboração própria a partir da Portaria MDS nº 754/2010 - altera as regras de cálculo do IGD e de repasse de recursos financeiros aos municípios

7.3 A INTERSETORIALIDADE NO PSE

A convergência entre saúde e intersetorialidade insere-se no debate sobre Promoção da Saúde (PS) e busca ampliar as concepções de práticas de saúde, no sentido de fazer frente à crise do setor saúde demarcada, entre outras, pela incapacidade de dar respostas efetivas às mudanças demográficas, epidemiológicas, políticas e culturais das sociedades contemporâneas (BUSS, 2000; TEIXEIRA; PAIM, 2000).

No campo da saúde, a Organização Mundial da Saúde (OMS), em conferência internacional que debateu o tema da “ação intersetorial da saúde”, o definiu como:

“uma relação reconhecida entre uma ou várias partes do setor saúde com uma ou várias partes de outro setor que se tenha formado para atuar em um tema visando a alcançar resultados de saúde (ou resultados intermediários de saúde) de uma maneira mais efetiva, eficiente ou sustentável do que poderia alcançar o setor saúde agindo por si só” (WHO, 1997, p. 3 *apud* TEIXEIRA; PAIM, 2000, p.64)

No Brasil, a Política Nacional de Promoção da Saúde (PNPS), do Ministério da Saúde (MS), estabelece como objetivos a promoção de qualidade de vida e a redução da vulnerabilidade e riscos à saúde relacionados aos seus determinantes e condicionantes, entre eles, a educação, lazer e cultura; destaca-se que a intersetorialidade figura como uma das diretrizes desta Política (BRASIL, 2006b). No contexto de difusão dos pressupostos da PS, a escola é reconhecida como espaço institucional privilegiado para a articulação de ações de saúde e educação, por ser considerada um ambiente propício ao desenvolvimento de ações que visem à promoção da saúde, desde uma perspectiva de educação integral.

Nesta direção, o Programa Saúde na Escola (PSE) foi instituído em 2007, sob uma proposição conjunta dos Ministérios da Saúde e da Educação. O PSE tem como finalidade expressa a formação integral dos estudantes da rede pública de educação básica, por meio de ações de prevenção de doenças, promoção e atenção à saúde. Apresenta objetivos amplos, desde o fortalecimento das redes públicas de saúde e educação e a articulação entre ambas, e a promoção da saúde e prevenção de agravos até a contribuição à construção de sistema de atenção social voltada à promoção da cidadania e dos direitos humanos.

Concebido como estratégia de integração e articulação das redes públicas de ensino e de saúde, tem como diretrizes a descentralização e respeito à autonomia federativa; a territorialidade; a interdisciplinaridade e intersetorialidade; a integralidade; o cuidado ao longo do tempo; controle social; e o monitoramento e avaliação permanentes.

É expresso em documentos técnicos como “política intersetorial da Saúde e da Educação” e, neste sentido, apresenta-se como uma das possibilidades de concretização dos pressupostos da PS. À vista disto, instituiu os Grupos de Trabalho Intersetoriais (GTI), tendo como escopo a realização conjunta de planejamento, execução, monitoramento e avaliação das ações no âmbito deste Programa. Os GTI’s são concebidos como mecanismos de “interação com troca de saberes, compartilhamento de poderes e afetos entre profissionais da saúde e da educação, educandos, comunidade e demais redes sociais” (BRASIL, 2013A, p. 5).

Sobre o entendimento subjacente à intersetorialidade no PSE, a referência mais explícita encontra-se em documento técnico de orientação aos municípios para adesão. Nesta publicação, a articulação intersetorial para o desenvolvimento das ações do PSE é entendida como:

(...) mais do que ofertas de serviços num mesmo território, pois deve propiciar a sustentabilidade das ações a partir da conformação de redes de corresponsabilidade. Implica colocar em questão: como esses serviços estão se relacionando? Qual o padrão comunicacional estabelecido entre as diferentes equipes e serviços? Que modelos de atenção e de gestão estão sendo produzidos nesses serviços? (BRASIL, 2013, p. 4).

Como condição de adesão ao programa exige-se que os municípios realizem planejamento prévio, elaborem projeto municipal e constituam Grupo de Trabalho Intersetorial Municipal (GTI-M) (BRASIL, 2013).

As ações essenciais a serem desenvolvidas no espaço escolar encontram-se organizadas em torno de cinco componentes:

- I- Avaliação das condições de saúde das crianças, adolescentes e jovens;
- II- Promoção da Saúde e de atividades de prevenção;
- III- Educação permanente e capacitação dos profissionais da educação e da saúde e de jovens;
- IV- Monitoramento e avaliação da saúde dos estudantes;
- V- Monitoramento e Avaliação do programa.

Depreende-se, em que pese referir-se a um planejamento prévio e a um projeto municipal, as ações essenciais a serem desenvolvidas são padronizadas para todos os municípios, a partir de um elenco concebido pelo nível federal; até mesmo aquelas consideradas optativas são eleitas a partir de lista pré-estabelecida. O repasse de recurso está condicionado ao alcance de metas estabelecidas a partir desse elenco de ações consideradas essenciais.

Como mecanismo de articulação intersetorial, além da instituição do GTI-M, estabelece a necessidade de criação de territórios locais como estratégia de formação de núcleos e ligações entre os equipamentos públicos de saúde e de educação. Estes devem ser definidos segundo a área de abrangência da Estratégia Saúde da Família (ESF) e devem abrigar as atividades conjuntas. O GTI municipal deve ser composto por gestores das Secretarias de Saúde e de Educação, representação das equipes de saúde e de professores, dos estudantes e de membros da comunidade. Apresenta como responsabilidades precípuas o

apoio na implementação e no monitoramento do Programa, a definição de escolas prioritárias, o planejamento de educação permanente, e o apoio no preenchimento do Sistema de Monitoramento e Avaliação do PSE, entre outros (BRASIL, 2013a).

8 RESULTADOS E DISCUSSÃO

8.1 ARRANJOS INSTITUCIONAIS DE GESTÃO INTERSETORIAL DE PROGRAMAS DE SAN

Nesse capítulo, empreendemos a análise dos arranjos institucionais criados para a implementação intersetorial de dois programas relacionados à área de SAN – o PBF e o PSE. Como visto, arranjos institucionais relacionam-se a processos de ação coletiva que organizam a interação entre atores; e à estrutura das relações entre as organizações envolvidas no fornecimento e produção de um bem público (IMPERIAL & YANDLE, 2005). Neste sentido, reconhece-se que eles podem, ou não, encorajar indivíduos e organizações a mudanças que impliquem em melhores resultados (OSTROM, 2005) ao modelarem o processo decisório.

Procede-se a apresentação e análise dos resultados obtidos a partir da realização dos dois estudos de caso e concentra-se nas arenas de ação de gestão intersetorial das condicionalidades do PBF e de gestão do PSE em dois municípios baianos de pequeno porte – unidades focais dos estudos de caso.

A análise realizada contempla a dinâmica das arenas de ação e centra-se na hipótese de que a conformação de padrão de interação cooperativo e coordenado entre organizações envolvidas na implementação de programas de SAN encontra condições mais favoráveis quando a dinâmica de interação caracteriza-se por um processo decisório conjunto, por compartilhamento de informações, pela construção de consenso e estabelecimento de compromissos mútuos e pela minimização de custos frente aos benefícios, segundo percepção dos atores.

Como destacamos no capítulo metodológico, optamos por não apresentar os resultados e análises por arena de ação pelas particularidades apreendidas no trabalho de campo, que nos fez reconhecer que, sendo alguns dos atores os mesmos nas duas arenas de ação, suas interações estratégicas, ou melhor, os modos que criaram para organizar suas relações nos processos de gestão conjunta dos programas em torno das arenas de ação não se apresentavam no plural – não existiam os modos, mas sim, o modo: o arranjo institucional, dado serem afetados pelo mesmo contexto. Também estamos tratando os dois como um único estudo de caso, dadas as intenções expressas na seção metodologia.

8.1.1 Dinâmica de interação

A dinâmica de interação que caracteriza um arranjo institucional é demarcada, nos limites analíticos do quadro IAD, pela arena de ação – por sua estrutura e seu modo de funcionamento. Ela é concebida, como vimos, como espaço social onde atores interagem e buscam resolver problemas, e inclui dois conjuntos de variáveis dependentes relacionadas a duas unidades analíticas: situação de ação e atores nessa situação (Ostrom, 2007). São estas duas unidades que conformam a estrutura de interações estratégicas em torno da tomada de decisões operacionais. Juntas formam a arena de ação, a qual modela o padrão de interação e os resultados alcançados pelo arranjo institucional.

A fim de entender como os atores envolvidos na gestão intersetorial das condicionalidades do PBF e do PSE interagem, ou seja, como estruturam suas relações para responder aos objetivos previstos nos desenhos institucionais dos dois programas, faremos uma apreciação da dinâmica de interação das arenas de ação. Para tanto, caracterizamos os atores que compõem a arena de ação e discutimos a situação de ação forjada por estes como caminho para entender a estrutura de incentivos à promoção da intersetorialidade.

8.1.1.1 Arena de Ação: Atores

Os atores são tomados no estudo como indivíduos que nas organizações fazem escolhas e realizam ações para prover bens e serviços públicos relacionados à SAN⁶⁹. Reconhece-se que suas escolhas e ações, ou seja, seus comportamentos nas arenas de ação têm um significado instrumental e subjetivo e sofrem influências de um conjunto de variáveis.

No modelo proposto, Ostrom (2005) parte da consideração que, em uma determinada arena de ação, os atores estão em situação de escolha e têm, ou não, capacidade para agir de forma conjunta e para tomar decisões, considerando um determinado horizonte de tempo. Considera que é essa capacidade, entre outros fatores, que influencia suas escolhas institucionais e determina a força relativa de um ator ou grupo de atores em uma arena de ação, uma vez que afeta as percepções que têm desta.

⁶⁹ Assumimos ações relacionadas à SAN, ainda que empiricamente, importante dizer, os atores entrevistados não reconhecessem os programas como da esfera de SAN, haja vista a incipiência de entendimento ao abordarem o seu conceito

As arenas de ação focalizadas têm suas composições forjadas pelos desenhos institucionais estabelecidos pelo governo federal. Conforme caracterizado na seção que descreve os programas focalizados pelo estudo, a arena de ação PBF tem sua responsabilidade de gestão nas organizações Assistência Social, Saúde e Educação, enquanto a arena de ação do PSE envolve a Saúde e a Educação. Nas respectivas arenas, cada organização tem papel e responsabilidade diferenciadas, mas interdependentes. Na arena de ação PBF, o principal ator, considerando a responsabilidade de coordenação da gestão no município, é a organização Assistência Social, enquanto a Saúde ocupa esse papel na arena de ação PSE.

Nesse estudo, a capacidade dos atores nas arenas de ação é analisada em termos de três variáveis: 1) recursos que levam para as arenas de ação; 2) preferências nas arenas de ação; e 3) conhecimento e informação que dispõem. Interessou-nos não só conhecer a capacidade de atores, por organização participante, mas também o quanto compartilham recursos, preferências, conhecimento e informações, as quais afetam o significado instrumental e subjetivo que atribuem às arenas de ação. As respostas obtidas a partir dessas variáveis informam sobre a capacidade dos atores e contribui à definição das motivações dos atores na arena de ação.

1) Recursos que levam para a arena de ação

Os recursos que os atores levam para a arena de ação são descritos em termos de: 1) experiência prévia em organizações públicas e situações de ação que envolveram ação conjunta em torno de objetivo comum; 2) tempo disponível para realização das ações nas situações de ação coletiva; 3) perspectiva de futuro nas organizações; e 4) envolvimento institucional frente aos programas. Estas são variáveis que afetam os níveis de motivação, interesse e mobilização dos atores em torno da ação conjunta.

❖ Experiência prévia

No que se refere a situações de ação conjunta, a totalidade dos atores entrevistados, gestores e coordenadores de programas referiu não ter tido, no decorrer de suas trajetórias profissionais, experiência prévia em mobilização de grupos e de trabalho em situações de ação que envolvesse o trabalho conjunto com duas ou mais organizações em uma arena de ação formalmente instituída em torno de objetivo comum. Vale destacar que aqui reportamo-

nos a uma natureza de trabalho conjunto, qual seja, aquele caracterizado por situações repetitivas, sistemáticas, ao longo de um determinado período de tempo, relativamente longo. Isto porque, reconhecemos que articulações esporádicas, em torno da realização de eventos pontuais⁷⁰, campanhas e/ou intervenções emergenciais não caracterizam aquilo que estamos denominando por experiência prévia. Realizamos este destaque porque os atores referem trabalhos conjuntos dessa natureza, o que parece caracterizar um padrão de intervenção na esfera do social durante muito tempo hegemônico – formas não sistemáticas, para responder a demandas não estruturadas (no sentido de planejamento e estabelecimento de planos de ação).

Portanto, a experiência sobre essa natureza de gestão – conjunta – estava sendo construída processualmente, nas práticas que vivenciavam naquele momento, seja nas arenas de ação focadas por esse estudo, seja em outras forjadas por outras intervenções. Disto depreende-se como os processos desenvolvidos nessas arenas de ação revestiam-se de importância estratégica por estarem implicando em autorreflexão e, por conseguinte, na geração de aprendizagens que podem ser positivas ou negativas, na perspectiva de ampliação da mobilização e das capacidades dos atores para interações e resultados necessários à provisão conjunta de um bem público. A abordagem Ostromiana confere destaque à dinâmica sequencial e incremental da mudança institucional e, sendo assim, da relevância das experiências e aprendizados produzidos em processos coletivos.

Vale dizer que a falta de experiência prévia na realização de trabalho conjunto para a produção ou provisão de um bem público persistiu independente do tempo de atuação profissional e/ou de serviço. Aliás, não ter uma história de interação interorganizacional, mesmo entre aqueles indivíduos com longo tempo de serviço nas organizações, parece lógica diante da problematização que sustenta a realização desse estudo. Contudo, importa dizer, a permanência dos coordenadores à frente dos programas por períodos relativamente longos (superiores a doze meses) já permitia a todos eles formarem convicções e proceder a avaliações internas (normas) sobre a intervenção e o trabalho conjunto com os outros atores (indivíduos e organizações), como veremos no decorrer dessa análise.

Por certo, como afirma Ostrom, a falta de experiência prévia na realização de trabalho conjunto afeta a maneira como esses atores compreendem, implementam, modificam ou ignoram as regras, sobretudo quando instituídas por outros níveis de governo (MEDARD; GEHEB, 2001 *apud* OSTRUM, 2005). Os relatos abaixo apontam nesta direção:

⁷⁰ Como por exemplo: feiras de cidadania; ação global; feiras de cidadania, semana da saúde na escola e outros, da mesma natureza, expressas de forma tão repetida pelos entrevistados como “uma demanda que a gente identifica.”

(...) pela experiência que você não tem; você acaba achando que você vai resolver ou que você vai fazer as coisas sozinho na secretaria de educação, na comunidade. Você acha que só precisa fazer as coisas ligadas à sua secretaria; você não pensa esses processos como: o que pode fazer com a Saúde, com a Ação Social, esportes? (EntrevDE1)

(...) é, acho que um problema que a gente tem aqui é essa falta de experiência mesmo, até porque é muita gente nova, que começou a trabalhar agora; não tem vivência (...) (EntrevDS1)

A experiência é dentro do próprio programa e vamos caminhando conforme a estrutura que o município dá, que o município aqui tem uma estrutura boa pra poder estar atendendo, permitindo caminhar (...) (EntrevGPBF1)

Valores, práticas e padrões de interação permanecem ou se modificam, em grande medida, a partir de experiências coletivas e dos resultados produzidos ao longo do tempo. Esta consideração sinaliza o quanto as situações de ação focadas nesse estudo se revestem de importância estratégica no sentido de criar as bases para desdobramentos futuros que encorajem, ou não, investimentos em termos de trabalho conjunto.

❖ Tempo disponível

O tempo disponível à realização das ações nas situações de ação do programa – recurso privilegiado ao estabelecimento e sustentação de relações, à construção de entendimento comum e compromissos mútuos, sobretudo nas condições da ausência de experiência prévia, como visto acima –, era recurso escasso aos atores nas arenas de ação. Neste sentido, os entrevistados se reportaram a escassez de tempo, resultado de uma sobrecarga de trabalho, como um limitante à realização do conjunto de atividades possíveis. Constatamos isto, como um fator que afetava negativamente o nível de motivação e interesse, tanto a articulações mais robustas entre setores e ao estreitamento das relações, quanto ao desenvolvimento de todas as ações e atividades demandadas nas situações de ação, conforme depoimentos subscritos:

O que é solicitado pelo MDS a gente consegue está fazendo, mesmo com aquele prazo curto que a gente tem que fazer; os prazos estabelecidos são prazos curtos, e as listas que são emitidas, são emitidas também em cima da hora (...) então, ficam atividades atropeladas. Fica atropelado, por que acaba um prazo aqui já tá começando outro (...) (EntrevGPBF1)

(...) não tem como a gente parar, assim, e trabalhar somente fazendo reuniões no dia a dia, por que o dia a dia é muito corrido (...) (EntrevGPBF2)

(...) e as demandas também, do dia a dia de cada um; porque, por exemplo, a demanda daqui não para; em momento algum para. Então, acho que falta também esse espaço para você dá uma respirada e fazer articulação; no dia a dia acaba você não fazendo essa interligação. (EntrevDE2)

Os entrevistados associaram a escassez de tempo, melhor, a compressão do tempo, tanto à densidade de atividades diárias demandadas pelos programas, quanto ao fato de acumularem uma série de outras responsabilidades relacionadas a outras atribuições não vinculadas às arenas de ação e que consideravam próprias à organização⁷¹. Entre os gestores, apenas aqueles da arena de ação PBF, os gestores municipais deste programa, não acumulavam outras funções; contudo, foram os que mais enfatizaram a sobrecarga de trabalho e disponibilidade de tempo para fazer frente ao volume de atividades e ações demandadas pelo programa, o que incluía o atendimento direto às famílias beneficiárias. Este foi um fator referido como constrangimento à efetivação do trabalho conjunto.

Por outro lado, importante dizer que a nós pareceu que parte considerável do tempo dos gestores do PBF estava direcionada ao atendimento direto às famílias. Nas visitas que realizamos, as antessalas, nos dois municípios, estavam cheias de pessoas que aguardavam para falar com o gestor; aliás, atender às famílias foi a principal atribuição da gestão, segundo depoimento de um dos dois gestores entrevistados:

(...) Nos dois setores, a gente tem um profissional que já tem uma demanda e assume o PSE, como no meu caso, como no caso da Educação também é assim, o profissional que é responsável na área da Educação ou PSE também já tem 'n' atribuições. Tem sobrecarga de funções e responsabilidades. (...) isso acarreta uma diminuição de tempo, flexibilidade de horário pra você conseguir programar e organizar, então o PSE acaba ficando em segundo plano. (EntrevGPSE2)

Não tem tempo das coisas. Essa questão das portarias que a gente sabe que todo programa tem; é bem denso em termos de portarias e dessas normativas do MDS e acaba que não tendo tempo (...) (EntrevGPBF1)

Como funciona, nós trabalhamos internamente com atendimento e externamente também - fazemos atendimento em domicílios, com a lista que vem do MDS para atualizações cadastrais; recebemos também listas a fim de averiguarmos por que as famílias não estão cumprindo aquelas condicionalidades (...) e assim a gente trabalha nessa dinâmica. Então, as

⁷¹ Depoimentos referidos, destacadamente, pelos atores das organizações Saúde e Educação, quando se reportaram, respectivamente, à participação nas arenas de ação PBF e PSE.

peessoas vêm até nós por que esse benefício tá bloqueado, foi cancelado ou ainda não recebeu (EntrevGPBF1)

❖ Perspectiva de futuro nas organizações

Nos casos estudados, a perspectiva de futuro dos atores, considerada a partir da expectativa de manutenção do vínculo institucional nas organizações e/ou no governo municipal, revelou-se um recurso importante com repercussões perceptíveis sobre a motivação na arena de ação. Por questões relacionadas à ideia de transitoriedade na e da gestão municipal, seja pela possibilidade – sempre presente – de mudanças de gestores e isso reverberar em perda do cargo, seja pelo período de duração de um mandato eleitoral/gestão municipal, os atores não se moviam nas arenas de ação com perspectiva de longo prazo em decorrência do ambiente de incerteza, conforme os trechos de entrevistas abaixo:

A gente também parou um período porque a Secretária de Saúde era uma e aí mudou e uma das coisas que acaba fazendo é essa dança, não é? Você acaba não tendo segurança – eu estou aqui hoje, amanhã posso não estar. E aí acaba desatando. (EntrevDE1)

(...) por que a gestão (**municipal**) muda e muda também as pessoas. Então, a evolução desse programa frente ao município depende muito da gestão (...) (EntrevGPBF1, *incluído por nós*)

Aqui, você sabe, a gente não tem segurança, está hoje, mas pode ser que não esteja mais amanhã. Isso é assim na maioria desses municípios; acaba que você não tem segurança. Também muda prefeito e muda tudo (EntrevCPSEE2)

Nesse sentido, a perspectiva adotada pelos atores nas arenas de ação parece ser de curto prazo – horizonte curto de tempo – dada a ausência de uma estrutura de oportunidades ou, de outro modo, à incerteza quanto à manutenção do vínculo institucional. Ostrom destaca que em situação de ação coletiva como esta, os atores encontram obstáculos em antecipar aquilo que pode ser conquistado no futuro e, nesse sentido, decorrem resultados negativos em termos de níveis de cooperação. Isso porque afeta o cálculo custo/benefício dos atores fazendo com que se concentrem mais sobre os retornos materiais imediatos, dada a perspectiva de curto prazo com a qual enfrentam as questões (OSTROM, 2010; 2009).

❖ Envolvimento institucional frente aos programas

A variável envolvimento institucional refere-se ao grau de compartilhamento de entendimento dos atores sobre a responsabilidade assumida – pelo outro – diante dos programas, a qual reverbera nos comportamentos (ou ações) que assumem nas arenas de ação. Nas arenas estudadas, este foi um recurso que apenas os gestores dos programas apresentavam. O incipiente envolvimento com os programas foi expresso como um fator de constrangimento ao esforço necessário ao trabalho conjunto ao incidir fortemente sobre a motivação e engajamento na situação empírica. Vejamos extratos das entrevistas:

(...) vivencia muito essa questão das dificuldades; da gente realmente conseguir conciliar momentos (...) aí é difícil a gente dizer por que, o que foi que houve (...); vamos pensar no PSE, ao meu ver, o fato da gestão de recursos estar pesando muito pra Saúde, acaba que talvez a Educação, ela não se envolva tanto; é difícil falar porque é como se eu tivesse botando a responsabilidade no outro, mas se esse peso fosse mais dividido, se enxergaria de uma outra forma, não sei. (EntrevDS1)

(...) e a maior dificuldade hoje do programa é essa articulação entre Saúde e Educação. A Educação não se vê como uma parceira responsável na realização do programa... acho que por conta da verba entrar na Saúde ela acha que a Saúde é que é a responsável, isso é o que eu acho (...) no outro município que trabalho com o PSE é a mesma coisa (...) vários municípios que eu conheço é a mesma coisa. (EntrevGPSE1)

Eu acho que a Educação não se envolve porque não vê é a importância daquele trabalho, vê como trabalho que a Secretaria de Saúde está indo fazer na escola, não vê que é um trabalho que é articulado Educação com Saúde (...) faz parte, deve fazer parte também da dinâmica da escola (,,) Eu acho que isso pode acontecer também pelo PSE estar realmente mais associado à Secretaria de Saúde e não tão à Secretaria de Educação, que assim é um trabalho na verdade do Ministério da Saúde (...) (EntrevGS2)

Bem, nossa participação no PSE é assim uma participação de fato, não é: a Saúde lá faz e tudo e traz para nós. Não é uma participação, assim. (EntrevGEPSE2)

Como é possível depreender das falas acima, o envolvimento institucional dos atores nas arenas de ação parece ser condicionado à vinculação institucional dos programas no nível de formulação de política, ou seja, aos Ministérios de origem, e tem no repasse dos recursos financeiros a um determinado setor sua condição de confirmação local. Assim, a vinculação institucional a um setor de política, que deveria expressar uma “racionalidade organizacional” frente à complexidade, tem repercutido desfavoravelmente no grau de mobilização e

disposição de atores/organizações em torno da ação conjunta. Torna-se, assim, uma importante variável potencializadora de conflitos e de arrefecimento da disposição à cooperação.

Entendemos que essa questão, em alguma medida, pode ser remetida à noção de propriedade (*ownership*), problematizada por Ostrom (2005a), na medida em que parece haver correspondência entre o não envolvimento institucional assumido por parte dos atores nas situações de ação e, o fato de que, no nosso entendimento, estes atores não conceberem os programas como seus, ou melhor, como de propriedade comum.

Relevante dizer que a ausência de senso de propriedade frente aos programas revelou-se em dois níveis distintos: no primeiro, com referência à origem, todos os atores remetiam a propriedade do programa ao governo federal, mais especificamente ao Ministério que o instituiu; no segundo, com referência à responsabilidade dentro da estrutura do governo municipal, a propriedade era atribuída à organização que na estrutura municipal correspondia ao Ministério de origem, portanto, destinatária dos recursos financeiros.

Compreendemos que essa questão reveste-se de relevância na análise dos incentivos e constrangimentos ao estabelecimento de padrões de relações cooperativos e coordenados, haja vista apontar para a importante questão da legitimidade, ou seja, da adesão ao programa pelos diferentes atores, a qual repercute no grau de participação nas arenas de ação em foco e, desse modo, aos níveis de reciprocidade alcançados. Em algum grau, responde pela inércia daqueles atores considerados como não responsáveis ou envolvidos.

A esse respeito, a literatura voltada ao desenvolvimento social⁷² argumenta que é pouco provável que “destinatários” de uma intervenção estabeleçam os compromissos necessários à consecução de resultados conjuntamente pretendidos em longo prazo, sem um forte senso de propriedade compartilhada entre eles. Para essa literatura, em situações de interdependência, diante da multiplicidade de atores, deve-se ter em conta os problemas de ação coletiva; nestes casos, é bastante provável que cada ator envolvido tenha uma interpretação diferente da distribuição de atribuições de propriedade, das prerrogativas e das responsabilidades atreladas. Neste sentido, caracteriza-se uma situação de falta de

⁷² A literatura voltada ao desenvolvimento social destaca que propriedade tornou-se um conceito importante e “elegante” para as agências de assistência ao desenvolvimento, contudo não há precisão conceitual sobre o significado do termo; Ostrom assume propriedade, em sentido amplo, como um conjunto de direitos em relação a um ativo, incluindo: os direitos de acesso e uso, os direitos de tomar decisões de gestão, os direitos para determinar quem mais pode se tornar um co-proprietário; e o direito de alienação (transferência dos direitos) (SCHLAGER; OSTROM, 1992 *apud* OSTROM, *et al.*, 2001, p.14).

entendimento comum e de responsabilidades claras – o que associam como uma das questões que está no cerne do problema de incentivo ao desenvolvimento (OSTROM *et al*, 2001).

Também destaca-se a referência que os atores fizeram sobre um não reconhecimento da importância dos programas, como condicionante do baixo grau de envolvimento. Contudo, todos se referiram ao incipiente envolvimento com referência às organizações e não às pessoas que ocupavam os cargos de referência nestas. Do ponto de vista do núcleo das relações, esse é um detalhe a ser considerado.

Por fim, destaca-se que a questão do incipiente envolvimento emergiu, sobremaneira, nos depoimentos dos dirigentes e gestores na arena de ação PSE. Podemos remeter essa questão a uma outra, que vamos discorrer mais adiante nesse estudo – a delimitação mais precisa de atribuições na arena de ação PBF, a qual, de certa forma, permitia que cada organização as realizasse de forma relativamente independente, só demandando o diálogo quando surgissem dúvidas ou uma informação nova.

b) Preferências na arena de ação

A partir da descrição dos propósitos dos atores, ou seja, o que pretendiam alcançar em termos de ações e resultados, buscamos compreender as suas preferências nas arenas de ação e as estratégias postas ao seu alcance, as quais sinalizam para interesses e motivação na arena de ação.

Para Ostrom, esse é um tema de “considerável trabalho teórico” (OSTROM, 2007; POLSKI; OSTROM, 1999) em várias disciplinas. Vale ressaltar que a autora, a partir da perspectiva ampliada do comportamento humano, considera as preferências tanto como medida de utilidade (referida a valores externos) – e neste sentido, as estratégias buscariam maximizar a utilidade esperada (OSTROM, 2009) –, quanto extrapola esta perspectiva ao considerar, também, as preferências endógenas referidas a um núcleo central de relações.

Em situações de ação coletiva, reconhecer as preferências dos outros atores envolvidos significa uma condição necessária ao alcance de um “consenso aproximado” (OSTROM, 2005; ANDERSSON, 2004), tão necessário à cooperação e coordenação em espaços sociais marcados pelo conflito. Neste sentido, Ostrom sublinha o quanto em situações de ação coletiva faz-se crucial essa compreensão, haja vista a necessidade de traduzir preferências individuais em decisões coletivas. O modo como os atores se comportam e interagem é, em grande medida, subsidiário às suas preferências em termos de ações e resultados, embora também sejam modeladas por especificidades dos contextos.

Embora o roteiro que orientou as entrevistas não tenha inserido propositalmente, uma pergunta direta sobre preferências, foi possível depreender pelo conjunto dos discursos, ou seja, nas suas entrelinhas, que os entrevistados tinham o mesmo propósito nas duas arenas de ação – o de “administrar” os programas, ou seja, cumprir com as responsabilidades imputadas pelas bases normativas, de modo a garantir conformidade em termos do alcance de “metas e pactuações” com o governo federal, sobretudo, entre os gestores que diretamente respondiam pelos programas e compunham as arenas de ação.

Dito de outra forma, não foi possível identificar nos seus discursos referências que remetessem a propósitos de mudanças nas arenas de ação – sem que com isso estejamos nos referindo a avaliações positivas a respeito destas arenas, mas apenas apontando para ausência de aspirações além das normatizadas pelo nível de formulação das políticas – o federal. Parece-nos mais associada à ideia de racionalidade limitada segundo a qual, na maioria das situações de ação, os atores não dispõem de preferências completas e bem ordenadas (OSTROM, 2007). Também, provavelmente, a uma questão já referida acima – a ausência de uma perspectiva de futuro de longo prazo nas arenas de ação.

As referências dos atores entrevistados às regras dos programas e ao cumprimento de metas foram volumosas nas duas arenas de ação, mas, sobretudo, na do PBF. Depreendemos que isto se encontra relacionado à densidade regulatória própria às duas arenas resultante dos mecanismos de coordenação estabelecidos pelo governo federal, sobremaneira, na arena de ação PBF, programa que apresenta arquitetura mais complexa e maior tempo de institucionalização. Sobre a densidade regulatória, vale destacar que, em estudo sobre o PBF, Santos (2010) expressa o quanto este programa vem sendo redesenhado desde que foi criado e, que nessa trajetória, são mais de noventa dispositivos legais emanados da esfera federal.

O vazio em termos de propósitos, que não aqueles referidos ao alcance de metas, realização de determinadas ações prescritas e cumprimento de prazos – desde sempre bastante delimitados pelas regulamentações federais – é condizente à ausência de iniciativas próprias dos municípios, em termos de uma política de proteção social, seja porque não dispõem de um projeto de governo direcionado à esta questão, como veremos na sequência desse estudo, seja porque as situações financeiras não fornecem as oportunidades necessárias.

Por outro lado, o vazio referido não exclui o reconhecimento de propósitos mais amplos dos atores nas arenas de ação, os quais enquanto detentores de cargos de confiança, deixam subjacente uma intencionalidade referida à busca em alcançar dividendos de legitimação política da gestão municipal, a partir da ponte que os programas estabelecem entre governo e sociedade.

c) Conhecimentos que dispõem

A partir da consideração que o processo de tomada de decisões nas arenas de ação é afetado pelo conhecimento que os atores dispõem sobre o programa e as ações, elementos que apontam nesta direção foram incluídos à análise. Foram duas as variáveis contempladas: entendimento sobre os programas e significado e função que atribuem à intersetorialidade.

❖ Entendimento sobre os programas

Quanto ao entendimento dos programas, ou melhor, o quanto do desenho institucional é conhecido e interpretado, de maneira geral, pelos atores sociais, observou-se nas duas arenas de ação um déficit de conhecimento quando referido à compreensão mais ampla do desenho institucional em alusão a objetivos, princípios e estratégias de gestão com base em um problema social.

Entretanto, quando comparados, os atores institucionalmente responsáveis pelos programas, ou seja, aqueles que detinham funções de gestão local dispunham de entendimento um pouco mais preciso sobre objetivos, contudo não avançando na direção dos princípios e estratégias de gestão. O que pudemos depreender é que a maior clareza por parte destes atores parecia associada ao fato de assumirem responsabilidades mais definidas e densas imputadas pelas bases normativas. Neste sentido, as atribuições diárias e o papel de ator focal, junto à esfera federal, implicavam em maiores oportunidades de geração de aprendizagens para estes atores.

Pelo que já referimos em momento anterior, sobre a variável envolvimento institucional, o conhecimento que os atores “parceiros” detinham sobre o programa estava condicionado, em grande medida, ao modo como compreendiam seus papéis nas arenas de ação. Essa questão será mais bem detalhada em outra seção.

O PBF é, frente às normas, um programa que visa a melhoria da população, sendo que o benefício destinado as pessoas, é um benefício que não seria a longo prazo; um benefício para a melhoria daquela população, a fim de que a mesma procure se qualificar através dos outros órgãos como CRAS e CREAS. (EntrevGPBF1)

O PBF tem uma proposta boa (...) remete para reduzir a pobreza e miséria (...). (EntrevDE2)

Eu acho que o foco maior realmente do PBF é de estar realmente ajudando essas famílias a terem pelo menos uma alimentação, para que essas crianças possam se desenvolver na escola, tenham condições melhores de saúde, tenham uma qualidade de vida melhor, bem como toda família. (EntrevGS2)

É, quando a gente fala da saúde o conceito é muito amplo, saúde não é só não ter doença, saúde também é ter lazer, ter educação, é ter cultura, é ter moradia, é ter trabalho, é ter seus direitos e deveres assistidos, veja quanta coisa, a saúde sozinha não vai conseguir, para absorver toda essa demanda; a gente precisa ter parceria (...) a gente fala em educação, a Secretaria da Educação, está interligada desde o seu conceito maior (EntrevGAB1).

Em que pese o tempo de institucionalização, observou-se que os atores na arena de ação PBF detinham conhecimento apenas incipiente sobre os Programas, e focado em noções superficiais de seus objetivos.

Ora, tudo isso repercute no papel que os atores assumem na arena de ação, delimita o espaço de ação e limita as estratégias e escolhas. Para Ostrom, “... o repertório de princípios do desenho institucional conhecidos por indivíduos também afeta sua capacidade de mudar as suas instituições para melhorar a aprendizagem e outros resultados quando confrontado com repetidos fracassos” (OSTROM, 2007, p. 31).

❖ Significado e função que atribuem à intersectorialidade

Com relação à segunda variável – significado e função que atribuem à intersectorialidade –, observou-se que os atores, nas arenas de ação estudadas, apresentavam um conhecimento limitado sobre o termo, consensual em relação ao seu significado, mas evasivo quanto à sua função no contexto da gestão dos programas:

(...) acho que quando você fala assim – um trabalho intersectorial – eu entendo como um trabalho conjunto; que as secretarias funcionem, ou o município funcione de uma forma que a gente trabalhe junto para resolver ou (pausa) que trabalhe realmente juntos. (EntrevDE1)

Quando a gente fala de intersectorialidade a gente tem que trabalhar com todos os fatores: a Secretaria de Agricultura tinha que entrar pra me ajudar; a Secretaria de Transporte poderia entrar pra me ajudar (...) (Entrev.GPSE1)

(...) é uma parceria mesmo (...) muita dificuldade na intersectorialidade, porque a gente precisa ter um laço estreito com a educação. (EntrevGPSE2)

Para ter intersectorialidade é preciso ter a conversa entre as secretarias (...) e essas três secretarias tem sempre que andar juntas, na minha visão (...) (EntrevGPBF2)

É trabalhar em conjunto; é, os setores interligados. (EntrevDAS2)

O significado da intersetorialidade atribuído pelos atores foi o de trabalhar em conjunto; não obstante, a referência a esta expressão tenha se revelado dilatada. Sobre isso, alguns relatos se reportaram a “trabalhar juntos” e “trabalhar em conjunto”. Mais adiante, quando da discussão das práticas de gestão, as nuances que distinguem estas expressões serão mais bem discutidas. Todo modo, neste momento, consideramos que a referência à intersetorialidade como trabalho em conjunto e trabalhar junto evidenciava certa confusão no entendimento do termo. Neste sentido, relatos que remetiam à ideia de “trabalhar junto” pareciam refletir um significado relativamente mais ampliado do conceito e queriam dizer “trabalhar realmente junto”/ “parceria mesmo”, isto é, compartilhar práticas de gestão como planejamento, programação, execução e avaliação – desenvolver mecanismos de negociação e minimização de conflitos. Por outro lado, a referência a “trabalhar junto” associou-se àqueles relatos que expressavam uma versão mínima do conceito referido a: “ouvir do outro”, “ter a conversa”, “ter as informações necessárias”, refletindo o momento inicial de um processo.

Quanto à sua função, percebemos que os atores não detinham essa compreensão estruturada ao ponto de expressá-la explicitamente. Nenhum dos relatos associou a intersetorialidade com a efetividade dos programas.

Por fim, podemos dizer que os atores dispunham de uma compreensão ainda incipiente sobre a intersetorialidade – sem consenso sobre o seu significado e sem especificarem, claramente, a sua função/utilidade na situação de ação.

Por certo, essa falta de compartilhamento do significado de conceito estruturante conforma-se em um obstáculo à sua implementação nas práticas de gestão. A ausência ou o incipiente entendimento sobre um termo utilizado para formular uma regra impede sua institucionalização, na medida em que implica em confusão sobre quais estratégias e ações são necessárias desenvolver. Como expressa Vicent Ostrom, restringir-se à linguagem para promover mudanças em configurações de desenvolvimento produz ambiguidades e ameaça os critérios comuns de escolha, pela modificação de seu significado apropriado (OSTROM, V. 1980 *apud* OSTROM, 2005).

Na tentativa de melhor apreender o significado e função atribuídos ao termo, buscamos explorar nas entrevistas a percepção dos atores sobre o modo como a intersetorialidade se concretiza, o que a caracteriza e quais os fatores que favorecem ou dificultam sua concretização nos contextos das arenas de ação focalizadas por essa investigação e o quanto a consideravam como uma prática efetivada nas situações de ação em

foco. Retornaremos a esses pontos oportunamente, quando da apresentação dos resultados e discussão sobre as situações de ação e os fatores de contexto que incidem sobre ela.

8.1.1.2 Arena de Ação: Situação de ação

A superação de problemas de ação coletiva ou, de outro modo, o alcance de cooperação e coordenação, não decorre espontaneamente, a partir da disposição dos atores e, nem mesmo, a partir de mecanismos jurídico-normativos. Requer arranjos institucionais que favoreçam a superação de obstáculos diversos e encorajem o trabalho conjunto. Tais arranjos, conformados em espaços e tempos particulares, modelam dinâmicas interativas próprias entre os atores no ambiente de decisão que respondem pelos incentivos e ou constrangimentos à cooperação e coordenação.

No quadro IAD, um dos elementos à caracterização dessa dinâmica de interação é a situação de ação, ou seja, uma específica interação que atores em uma arena de ação se envolvem para tomar decisões quando confrontados a um conjunto de ações potenciais (OSTROM, 2005); diz respeito à estrutura das interações na arena de tomada de decisões, a qual é dependente da conjugação de um conjunto de fatores relacionado ao contexto – ao desenho institucional dos programas (regras em forma); às regras operacionais (regras em uso); aos atributos da comunidade; às condições político-institucionais locais. Estes fatores, combinados, modelam a estrutura de interação de arenas de ação. Assim, situação de ação nesse estudo delimita a estrutura que afeta imediatamente o processo de interesse – o modelo de interação entre organizações envolvidas na implementação conjunta de programas relacionados à SAN.

Nesse estudo, a análise das situações de ação se concentra em cinco variáveis ou, na expressão de Ostrom (2009, p. 215), nas “partes internas de funcionamento de uma situação de ação” ou, ainda, os “dados” que descrevem sua estrutura; são elas: 1) participantes; 2) ações realizadas; 3) informações disponíveis aos participantes sobre a situação de ação; e 4) custos e benefícios atribuídos às ações e resultados.

Para Ostrom, focalizar empiricamente uma situação de ação implica considerar que a sua estrutura impacta em dado modelo implícito usado pelos atores e este, por sua vez, afeta suas estratégias e os resultados observados (OSTROM, 2005). Importa sublinhar que, por focalizarmos o nível operacional de implementação de políticas públicas formuladas em outro nível de decisão, as estruturas das situações de ação formalmente são instituídas pelos

desenhos institucionais. Contudo, é no confronto e, ao mesmo tempo, na articulação com o contexto que “regras em forma” são compartilhadas e interpretadas pelos atores e estruturam a situação de ação (OSTROM, 2005).

Como vimos em outra seção, as estruturas organizacionais das arenas de ação têm origem nos desenhos institucionais definidos no plano federal. Os dois programas focalizados, sobretudo o PBF, são caracterizados por densa normatização federal o que repercute em limitada margem discricionária aos municípios em termos de realização de escolhas próprias. Nesse aspecto, a referência à dinâmica do processo de tomada de decisões remete às escolhas operacionais de cursos de ação para desenvolvimento de atividades e procedimentos normatizados que se encontram relacionados à provisão de bem comum. Contudo, coerente com os propósitos do estudo, não se pretendeu uma avaliação de conformidade, mas apenas realizar uma análise situada dessa dinâmica.

Como já expressei, as condicionalidades do PBF impõem compromissos às famílias beneficiárias, mas também ao poder público. Nesse sentido, sobre as organizações Assistência Social, Educação, Saúde e outras equipes de profissionais nos municípios, recai a responsabilidade de empreender ações propulsoras do desenvolvimento de habilidades e capacidades para o exercício da cidadania das famílias beneficiárias, favorecendo o rompimento do ciclo estrutural de pobreza. Já a proposta do PSE está centrada na gestão compartilhada entre as organizações Saúde e Educação e outros parceiros, facultativamente.

a) Participantes

Em relação ao perfil dos participantes (Quadro 4), tomados no estudo como as organizações envolvidas e seus representantes, vimos que as duas arenas eram constituídas por profissionais relativamente jovens⁷³ e com formação em nível superior (na quase totalidade); contudo, a compatibilidade entre áreas de conhecimento de formação e os cargos/funções que ocupavam era maior entre os participantes das organizações Saúde e Educação.

Em relação à Assistência Social, ator com maiores responsabilidades na arena de ação PBF, os dirigentes não possuíam formação e/ou experiência anterior na área, contudo os gestores do PBF eram técnicos que já compunham as equipes do programa, como digitadores ou cadastradores, antes de assumirem a gestão do programa. Ambos, dirigentes e gestores,

⁷³ Média de idade de 33 anos.

não possuíam história anterior na área da assistência social e nem em arenas de ação formais de gestão conjunta de programas.

Os participantes da Saúde, ator focal da arena de ação PSE, foram os que apresentaram menor tempo de serviço e menor ainda nos cargos/funções de gestão dos programas. Todavia, diferente do que observamos na Assistência Social, os dirigentes possuíam formação na área e experiência anterior de gestão; já os gestores do PSE possuíam graduação na área, mas ainda menor tempo à frente dos cargos que ocupavam – todos estavam na primeira experiência profissional.

Na Educação, dirigentes e gestores possuíam formação na área, tempo mais longo à frente dos programas, mas pouca experiência em arenas de ação formais de gestão conjunta de programas, como já destacado.

Na arena de ação PBF, o gestor municipal, vinculado à Assistência Social, é o principal condutor do processo de gestão; responsável direto pelo programa e, também, pelo cadastro único. Sobre esse participante recaem as principais atribuições nessa arena de ação, como veremos mais adiante. Porquanto, é indicado que apresente “formação adequada, familiaridade com o tema, e capacidade de gerência e de liderança” (Brasil, 2013b, p.8). Já na arena de ação PSE, formalmente, a gestão do programa é atribuída a dois gestores, um vinculado à Saúde e outro à Educação.

Em termos de vínculo institucional, a quase totalidade dos participantes não era formada de servidores da administração pública municipal e sim contratada e, à exceção dos participantes da Educação, ingressaram no governo no decorrer da primeira gestão da atual administração municipal. No geral, as trajetórias no governo municipal ou anterior a ela não revelam participação em movimentos ou espaços públicos que trabalhassem com temas atinentes às arenas de ação em foco.

Quadro 4. Perfil dos informantes-chaves dos municípios estudados

Informante	Idade	Profissão	Cargo/função	Vínculo institucional	Tempo de serviço (meses)	Tempo no cargo (meses)	Município
EntrevGPBF1	25	Psicóloga (em formação)	Gestora do PBF	Contratada	58	36	01
EntrevDAS1	40	Historiador	Dirigente da Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Ação Social	Servidor concursado	120	03	01
EntrevDE1	41	Matemático	Dirigente da Secretaria de Educação	Servidor concursado	180	03	01
EntrevCAB1	28	Enfermeira	Coordenadora da Atenção Básica	Contratada	36	07	01
EntrevGPSE1	32	Enfermeira	Gestora do PSE	Contratada	30	18	01
EntrevDS1	39	Enfermeira	Dirigente da Secretaria de Saúde	Contratada	180	10	01
EntrevCPSEE 1	26	Pedagoga	Coordenadora do PSE na Secretária de Educação	Servidora concursada	172	24	01
EntrevCPBFE 2	35	Professora	Coordenadora do PBF na Secretaria de Educação	Contratada	120	30	02

EntrevCAB2	30	Enfermeira	Coordenadora técnica na Coordenação de Atenção Básica	Contratada	28	12	02
EntrevDSE2	45	Farmacêutico	Dirigente da Secretaria de Educação	Contratado	31	31	02
EntrevDAS2	27	Pedagoga	Dirigente Secretaria de Ação Social	Contratada	120	72	02
EntrevGPBF2	33	Administrador (em formação)	Gestor do PBF	Servidor concursado	72	36	02
EntrevGPSE2	27	Enfermeira	Gestora do PSE	Contratada	24	11	02
EntrevDE2	45	Professora	Dirigente da Secretaria de Educação	Contratada	72	72	02

Fonte: dados primários advindos da pesquisa *in loco*.

a) Ações realizadas

A descrição das ações realizadas remete àquelas forjadas pela dinâmica de tomada de decisões nas arenas de ação em torno do alcance de objetivos comuns. Aqui, dinâmica de tomada de decisões refere-se ao processo de escolha de um curso de ação – processos e mecanismos frente à identificação de um problema e às prescrições impostas.

Para empreender a análise, tomou-se como referência as ações que os participantes devem realizar à luz das regras em forma⁷⁴ que disciplinam a gestão dos programas. Pela natureza federal destes e a dinâmica intergovernamental do federalismo brasileiro, são as regras prescritas no nível de escolha coletiva (ou de formulação de políticas públicas) que regulam como, no nível operacional, deve ser organizada a gestão, seja das condicionalidades do PBF ou do PSE. As regras em forma, estabelecidas pelo governo federal, não só prescrevem as ações, atividades e procedimentos a serem realizados pelos diferentes atores, mas também, regulam o modo como estas devem ser realizadas. Com relação às arenas de ação focalizadas, o “modelo de organização” é o intersetorial. Nas duas arenas de ação, conteúdo e forma são densamente regulados.

Nas duas arenas de ação, as principais práticas de gestão normatizadas incluem, como vimos no capítulo que trata dos programas, o planejamento, a programação, o monitoramento e a avaliação conjunta das ações. Nesta direção, processos e mecanismos de tomada de decisão conjunta deveriam ser estabelecidos pelo nível operacional. O PSE, especificamente, institui o GTI-M como mecanismo de interação. Em relação ao PBF, entre as atribuições dos municípios, está o estabelecimento de mecanismos para acompanhamento da evolução da situação das famílias, assim como o cumprimento da agenda de condicionalidades.

Em relação às duas arenas de ação, foi possível observar uma dinâmica fragmentada de tomada de decisões com ausência de práticas compartilhadas de gestão – planejamento⁷⁵, programação, monitoramento e avaliação. Mesmo formalmente implicadas na implementação conjunta depreendemos, a partir dos discursos, que as organizações cumpriam suas atribuições de modo isolado e, apenas de forma assistemática e informal, estabeleciam comunicação com o propósito de dirimir eventuais dúvidas ou procederem a acertos em torno

⁷⁴ Segundo taxonomia utilizada por Ostrom (2007), regras que atribuem um conjunto de ações que participantes devem, podem, ou não, realizar são as regras de autoridade (ou escolha)

⁷⁵ O que havia eram os instrumentos de gestão constitucional e infraconstitucionalmente previstos, mas estes não eram tomados como referência no cotidiano de trabalho, nem mesmo foram referidos pelos entrevistados sem que tivessem sido provocados, revelando, assim, que naqueles contextos cumpriam funções apenas protocolares.

da realização de atividades pontuais ou demandas não estruturadas, decorrentes de descumprimento das condicionalidades por parte das famílias beneficiárias, por exemplo, na arena de ação PBF.

A dinâmica? Quando precisa a gente passa as informações para os secretários que têm mais, mais, eu não digo nem aproximação, mas como eles se encontram em constantes reuniões, então eles já discutem; nós trabalhamos mais com reuniões quando precisa, aí a gente consegue está articulando: um exemplo, vai ter uma reunião do Bolsa Família na escola de uma comunidade, vai um componente da saúde, um componente da educação que já está lá. Ou então a saúde está com um programa de fazer palestras frente às questões da saúde, então a coordenadora já liga perguntando se a gente tem disponibilidade de está indo pra passar a informação do programa bolsa família (...) como o MDS ele já manda o que é solicitado para cada pessoa responsável a gente não tem muito choque de informações; aí o que um tiver dúvida já ligo pra outro pra perguntar. (EntrevGPBF1)

Mesmo com instrumentos de regulação implicando as organizações entre si não foram desenvolvidos processos e mecanismos de compatibilização de estratégias de ação. A comunicação não acontecia em base regular, mas apenas quando necessária e, na maioria das vezes, transcorria a partir da mobilização de meios informais. Apenas, eventualmente, os atores se envolviam em interações face-a-face.

A gente tem os programas com a secretaria de saúde, que é Saúde na Escola. Os diálogos são coisas pontuais, as vezes por telefone a gente resolve tudo, assim, é, você não tem essa relação contínua, não há um trabalho processual, contínuo que é até necessário. Coisas pontuais; o trabalho é mais individualizado; não tem, como se fala? Essa rede formada. (EntrevDS2)

Com relação à arena de ação PSE, mesmo com GTI's formalmente constituídos, já que era uma condição à adesão ao programa, a dinâmica de tomada de decisão era bastante centralizada na figura do gestor da Saúde. Constatamos, a partir dos depoimentos, que em um dos municípios, este grupo na prática nunca se reuniu e, no outro, as reuniões realizavam-se em intervalos largos, com os GTI cumprindo papel apenas "ritualístico", e as reuniões aconteciam de forma sistemática, mas apenas no sentido de prestação de contas e/ou somar apoio a alguma proposta de ação a ser apresentada ao prefeito.

Se você perguntar se as decisões são em conjunto, não (*ri*). Assim, porque só a saúde acaba abarcando tudo e fazendo tudo. A gente tem o GTI que é o Grupo Intersetorial de Trabalho; a gente se reúne a cada três meses e meio –

geralmente eu apresento as contas do programa, eu faço levantamento de problemas com eles, porque como tem um vereador a gente tenta um caminho diferente, a gente tem como conseguir melhorar uma situação. Quando a educação vem para a reunião! (*risos*) a gente trabalha essa questão, por exemplo, de porque que não tem uma parceria, hoje, muito grande? (EntrevGPSE1, *acrécimo nosso*)

Assim, não foi estabelecida uma dinâmica interativa conjunta, contemplando a participação de todos os atores, com estabelecimento de processos e mecanismos próprios à realização das ações prescritas frente aos objetivos postos às arenas de ação. Frente às atribuições, cada setor, de forma independente, realizava suas ações. As bases normativas dos dois programas expressam a necessidade de elaboração de “planejamento intersetorial”, a fim de definir um plano comum de ação; contudo, isso não ocorreu. Não havia uma agenda de trabalho intersetorial, ainda que o marco legal assim prescrevesse e, nem mesmo as falas remetiam para uma insatisfação quanto a isto.

É, mas você sabe o que a gente faz aqui? Só números, é só alimentar o sistema, só lançar números. Você entendeu? Não funciona como estou entendendo que você está perguntando. Você não faz um trabalho com a ação social: venha cá, esses números aqui, vamos analisar esses números? Sentar e analisar esses números? Não faz isso! (EntrevDE1)

Esse grupo não funciona muito (*GTI*), porque foi um grupo assim que não houve tempo de se estudar, de se convocar as pessoas pra formar o grupo estritamente pra realizar essa atividade, focado pra isso. Então é outra coisa que o município sente dificuldade, você não teve tempo de articular um grupo pra trabalhar pelo PSE, você precisou desmembrar ou designar outras pessoas que já tinham outras funções. (EntrevGPSE2, *acrécimo nosso*)

Sobre os fatores que condicionam essa dinâmica de tomada de decisões, assim referem-se os entrevistados:

Existe essa questão da centralização, existe também a questão das secretarias não quererem essa interligação, e as demandas também, do dia a dia de cada um, a demanda daqui não pára. A não ser que você já tenha, realmente, a secretaria aqui vai trabalhar isso, isso e isso com as outras. Não temos reuniões sistemáticas. A reunião que faz aqui é mais com os técnicos, os operadores no caso, que eu faço; mas com a secretária, normalmente quando tem a demanda ela chama a gente e conversa na hora e a gente vai passando, mas ainda não tem o costume de ir fazendo reunião periódica de discussão e planejamento, não. (EntrevGPBF2)

Aqui a gente não tinha nada organizado; a cada secretário todo mundo saia e o início era sempre de organização. O que fiz: quando assumi criei um núcleo pedagógico com professores do quadro efetivo. Agora a gente está se

organizando para estabelecer uma dinâmica interna com reuniões e discussões. Aqui a gente não tinha isso, cada um faz o seu. (EntrevDE2)

(...) a própria dinâmica de cada secretaria de saúde, por que nós temos demandas, uma demanda grande, tanto na Saúde, quanto na Educação, quanto na Ação Social, cada uma tem a sua demanda, tem as suas metas, as suas pactuações a cumprir e aí falta tempo para atender a tanta demanda. (EntrevGAB1)

secretarias; uma coisa já destinada que aí você (*pausa*), um programa mesmo que aí você já (*pausa*); que as vezes a gente faz uma coisa forçada para o bem comum, por exemplo: surgiu um problema na comunidade que eu te falei e aí todas as secretarias trabalharam juntas; porque surgiu isso, surgiu essa demanda do Ministério Público (EntrevDE1)

Normalmente como o dia a dia é corrido nos três segmentos (...) (EntrevCSPBF2)

Uma parte da educação vê o PSE como um programa de responsabilidade apenas da saúde, onde eles têm que se organizar apenas para disponibilizar um tempo na carga horária da escola, apenas, e a saúde tem que realizar tudo. (EntrevGPSE2)

(...) dificuldade mesmo ante a própria dinâmica de cada secretaria; porque nós temos demandas, uma demanda grande, tanto na saúde, quanto na educação, quanto na ação social (...) Internas, cada setor, porque assim, enquanto saúde a gente tem pactuações, que a gente precisa cumprir do ministério da saúde, educação tem suas pactuações com o ministério da educação, eu falo em termo de dinâmica mesmo do dia a dia, às vezes até a gente deixando, a gente faz o trabalho mais burocrático, mais prático e acaba deixando ações e atividades, por exemplo, em promoção da saúde, às vezes de lado (EntrevGAB1)

(...) assim, como o MDS ele já manda o que é solicitado para cada setor responsável a gente não tem muito choque de informações (...)

Vê-se o quanto a assunção e o estabelecimento de estrutura organizacional, em si, não é suficiente para garantir a institucionalização de dinâmicas interativas. As falas deixam antever o quanto fatores do contexto afetam as estratégias dos atores e modelam as estruturas de interações das arenas de ação. Também reforçam a repercussão da escassez de tempo dos atores, resultado da compressão provocada pelo acúmulo de atribuições, como já expresso em momento anterior, a qual se apresenta como um fator importante a incidir sobre a mobilização, a motivação e as estratégias dos atores.

De outro modo, foi possível compreender que a dinâmica interativa observada entre as organizações nas arenas de ação segue o mesmo modelo interno de cada uma das organizações. Nestas, vistas isoladamente, também não existem processos e mecanismos

estabelecidos de interação e coordenação interna. A exceção, talvez, ocorra com a Saúde, mesmo assim, quando comparada com as outras.

Aqui, retornamos a um ponto que deixamos em suspensão quando da discussão sobre o conhecimento que os atores detinham sobre a intersectorialidade. Na tentativa de melhor apreender o significado e função atribuídos ao termo, buscamos explorar nas entrevistas a percepção dos atores sobre o modo como a intersectorialidade se concretiza e quais os fatores que favorecem ou dificultam sua promoção nos contextos das arenas. Para Ostrom (2005), em situações de ação, regras ordenadas ao desenvolvimento e estabilidade das ações decorrem do significado compartilhado atribuído às palavras utilizadas para formular tais regras. Assim, a maneira como entendem a intersectorialidade pode lançar luz sobre as possibilidades de mudanças da dinâmica de tomada de decisões nas arenas de ação.

(...) dá trabalho conseguir, dá; fácil não é não. (EntrevGAB2)

Eu acho que isso aí é a base de qualquer gestão, obvio que tem programa que existe portaria, suas diretrizes e que precisa ser trabalhada, mas assim, ouvir do outro (...). (EntrevDS1)

Para ter intersectorialidade é preciso ter a conversa entre as secretarias, mas não é muito a cultura do município e nem do país - conversa entre os setores; as pessoas não gostam de conversar. Na verdade o que a gente ver aqui no município – é histórico, mas ainda existe – quem é da educação, diz o que? Ei sou da educação – não tenho nada a ver com a ação social. Quem é da ação social diz: não tenho nada a ver com saúde; e essas três secretarias tem sempre que andar juntas, na minha visão, mas como tem esse histórico, como ainda tem essa cultura, é o que dificulta muito a intersectorialidade (EntrevGPBF2)

Os depoimentos acima confirmam o problema da setorialização como um fator que limita a gestão e deixa claro como, pelo menos do plano da retórica, a intersectorialidade é reconhecida como uma estratégia central a gestões que buscam melhores resultados. Contudo, tais depoimentos não deixam claro a que natureza de resultados se referem. Remetem ao diálogo entre setores: à comunicação entre eles como seu principal atributo, o que só vem reforçar o quanto suas práticas se estruturam setorialmente demarcadas por divisões funcionais, próprias a diferentes campos de conhecimentos, o que implica no enquadramento de problemas e soluções em suas próprias bases epistêmicas. Ainda consideram difícil a sua realização. No conjunto, sinalizam para a consideração de custos implicados no processo.

Eu acho que seria os setores caminharem juntos mesmo e realizar um planejamento, uma programação onde pudesse haver aquela participação em

comum, não uma definição isolada: saúde define algo, educação define algo, depois apenas comunica, vê se dá pra andar assim, se vai dá certo. Não, uma intersectorialidade de verdade que é o objetivo do PSE, mas não funciona assim. O objetivo é esse, que a gente planeje, programe e caminhe junto, não cada um tentar atingir a sua meta de determinada maneira, aí sim se caracterizaria uma intersectorialidade. (EntrevGPSE2)

A fala acima, além de sinalizar para questões já apontadas por outros, revela uma compreensão mais ampla e estruturada dos processos de gestão envolvidos na implementação da intersectorialidade – entendimento este que não prevalecia entre a maioria dos entrevistados. Remete a um modo de fazer conjunto e contínuo que atravessa todas as etapas da gestão. Também, somado aos anteriores, vem reforçar o entendimento de que as práticas de gestão tal como vinham sendo organizadas não rompiam os limites da fragmentação. O discurso do informante, ainda, em alguma medida, revela a lógica de organização das práticas que se pauta em torno de metas, mais uma vez, em torno de problemas setoriais.

Eu acredito que pra haver essa intersectorialidade a gente tem que primeiro não se posicionar como o dono do saber; acho que a gente tem que construir a partir do conhecimento também que o outro trás, eu acho que esse é um fator extremamente importante (...) dificuldades assim de (*pausa*) da gente realmente conseguir conciliar momentos de reuniões, juntar o grupo é uma grande dificuldade (...) É complicado falar que a gente já teve situações assim de (*pausa*) não sei, são muitas justificativas palpáveis, é complicado, por exemplo, a gente marcar reunião e não conseguir juntar as pessoas, não comparecerem, aí é difícil a gente dizer por que, o que foi que houve. Na questão do PSE, ao meu ver, assim, o fato de a gestão de recursos está pesando muito pra saúde e acaba que talvez a educação, ela não (...) mas é muito difícil você falar da visão do outro, isso é o que a gente enxerga mas talvez... (EntrevDS1)

Outra perspectiva, refletindo fatores que dificultam uma prática intersectorial, diz respeito ao direcionamento de recursos financeiros de programas intersectoriais a uma específica organização. Na fala acima, depreende-se que o não partilhamento de recursos reverbera em não partilhamento de ações; o nível de envolvimento dos setores não beneficiados diretamente com recursos parece que corresponde com este não partilhamento, tendo em vista que cada setor talvez esteja “ocupado” em dar conta das responsabilidades inerentes aos seus recursos e programas, sobre os quais recai uma série de exigências normativas em relação ao cumprimento de metas e prestação de contas.

(...) então, nós fomos provocados pela promotoria que uma comunidade estava sendo, de certa forma, desassistida pelo município, teve essa questão. Quando ela colocou aquilo tudo e tal, eu entendi que era pra gente como

secretários, fazer um trabalho conjunto - das secretarias (destaca) que lá estavam – um projeto único, eu pensei dessa forma. Eu liguei para o secretário de ação social e ele disse: não assim não vai funcionar, vai dá muito trabalho, a secretária de saúde também não achou. O trabalho individual já está tendo; o trabalho individual – lá não falta escola, lá tem posto médico deficiente, mas tem posto médico, o Bolsa Família chega lá – então, esse trabalho individual já tem, que não tá funcionando. (...) Então, na minha concepção, seria um projeto do município – não era um projeto da secretaria de educação, um projeto da ação social, um projeto da secretaria de saúde, nem da secretaria de esporte (...) Eu ainda provoquei os demais secretários, mas “não, vai dá mais trabalho, como vai reunir esse povo?” Toda aquela sistemática, entendeu? Complicadíssimo, complicadíssimo! (EntrevDE1)

b) Informações disponíveis aos participantes

Aqui buscamos analisar o quanto os atores dispõem de informações sobre a estrutura da situação de ação, em termos das ações a serem realizadas nas arenas de ação, sobre os custos e benefícios previstos e sobre a ação dos outros atores envolvidos; também sobre a natureza do problema social que suscitou essas intervenções e, por último, como suas ações acumulam para resultados conjuntos. Buscamos saber sobre a disponibilidade e qualidade das informações ao processo decisório e a sua origem.

Em situações de ação coletiva, a informação representa um ativo importante para subsidiar as escolhas dos atores e construção de estratégias de ação. Deficits de informação têm sido associados negativamente à obtenção de dividendos de cooperação, dado o aumento dos custos de transação e do conflito que podem existir sobre a distribuição de custos e benefícios a serem suportados (OSTROM, 2010).

A gente trabalha mais nesse sentido, de produzir dados sobre a situação das famílias, quando é mais assim demandado, tipo: a secretaria de saúde tá querendo fazer um projeto, o município também. Não tem como a gente parar, assim, e trabalhar somente no dia a dia, por que o dia a dia é muito corrido, mas quando é procurado essas informações, essas informações são produzidas. (EntrevGPBF1)

Acho que nem todos que estão no programa conhecem o programa. A gente já tem uma noção maior porque hoje tem uma figura da coordenação do PSE que sou eu, que antes era ainda mais confuso, mais diluído. Então hoje já tem uma figura que tira dúvidas - me telefonam, me mandam e mail, questionam - e eu tenho que ter essa disponibilidade de responder e dá esse apoio. Então eu acho que já tem um acesso melhor a informação, mas eu acho que a compreensão da complexidade, do nível mesmo do programa acho que ainda pode melhorar, acho que ainda não é o esperado não (EntrevGPSE2).

Não produzimos informações e não recebemos, se tenho lembrança o ministério não cobra isso não; eles têm um sistema que dá informações do município; pra receber o IGD deve manter o cadastro atualizado e válidos, as condicionalidades e a gestão do cadastro. (EntrevGPBF1)

Depreende-se que nas arenas de ação estudadas, os atores não dispunham de informações sobre a estrutura da situação de ação em quantidade e/ou qualidade necessárias à dinamização do processo decisório. As informações que os atores tinham eram obtidas, via de regra, a partir do que é disponibilizado no marco normativo, documentos de divulgação e manuais de implantação e implementação. Estes, por sua vez, são prolixos na expressão do desenho institucional e na expressão de objetivos, atribuições e procedimentos, mas analiticamente concisos na explicitação da natureza e magnitude dos problemas que as intervenções buscam enfrentar e da “teoria” subjacente aos modelos propostos. Dessa forma, são insuficientes para fazer frente ao deficit de informações que os atores, nos contextos estudados, apresentavam.

Vale dizer que, sendo essa a forma privilegiada de acesso às informações e na ausência de práticas de monitoramento e avaliação, as quais contribuiriam na direção de obtenção de informações, foi possível observar uma diferença considerável no gradiente de informação entre os diferentes atores. Isto porque a condição de informado se fazia a partir da leitura feita desses instrumentos e, sendo assim, dependia do grau individual de entendimento alcançado e, também, porque faziam dos gestores diretamente responsáveis pelos programas, quase que exclusivamente, os atores que buscavam as informações, seja porque dependiam dessa informação para cumprimento de seus papéis institucionais, mas também porque tinham acesso facilitado, dado por esta condição. De outro modo, a informação era disponibilizada limitadamente e a condição de informado dependia mais da mobilização individual nesta direção, desde quando o acesso a tais documentos era desigual e, muitas vezes, dependia de socialização por mecanismos informais, o que não encontrava condições propícias.

Por seu turno, os instrumentos de informação disponibilizados eram tomados muito mais como sistema de registro de dados – de números – do que como fonte de informações e aprendizados sobre os programas ou como ferramenta importante para fomentar processos dinâmicos de gestão. Isso, associado não só a um ambiente de pouca valorização da informação, mas também pela negligência normativa em ressaltar os ganhos de utilização destes sistemas para além de atendimento aos requisitos necessários ao recebimento de recursos financeiros.

Disto conclui-se que o grau de incerteza na situação, inerente às situações de decisão, encontrava-se potencializado nas arenas de ação estudadas. A situação de ação, em si, disponibilizava informações incompletas à tomada de decisões e o conjunto de atores não recebia as mesmas informações sobre os objetivos comuns, os processos a serem seguidos e como os processos realizados por um ator repercutiam nos processos desenvolvidos pelo outro (como ações individuais acumulavam para resultados conjuntos).

Neste sentido, podemos dizer que as escolhas eram realizadas com conhecimento limitado sobre as ações possíveis, as estratégias disponíveis e os resultados que poderiam ser alcançados. Como expressa Vicent Ostrom (OSTROMV, 2007 *apud* OSTROM, 2007 p. 31): “Com informações incompletas e capacidades de processamento de informações imperfeitas, todas as pessoas podem cometer erros na escolha de estratégias para alcançar um conjunto de objetivos”

c) Custos e benefícios atribuídos às ações e resultados

Variável central à caracterização da estrutura de uma situação de ação (de interação) em arenas de ação diz respeito aos custos e benefícios atribuídos às ações e resultados. Em grande medida, esse é um fator que implica no cálculo e, conseqüentemente, na tomada de decisões dos atores sobre melhores estratégias em uma específica situação. A teoria da escolha coletiva supõe que os atores buscam maximizar o valor líquido dos retornos esperados individualmente; contudo, dentro de uma visão mais ampla de indivíduo, tal como Ostrom considera, entre os custos e benefícios percebidos estão incluídos não só os materiais, mas também tempo, os recursos dedicados a estabelecer e manter relacionamentos e o valor que atribuem à reputação de serem confiáveis (WILLIAMSON, 1979 *apud* OSTROM, 2007).

Considera-se que quanto mais alto for o retorno marginal per capita percebido, maior será a propensão dos atores em cooperar, uma vez que reconhecem a diferença que suas contribuições podem fazer e que estas são reconhecidas pelos outros atores (OSTROM, 2009).

Condizente com a nova insitucionalidade Pós-1988, os desenhos dos programas federais atribuíram recompensas como mecanismo de indução à adesão e, também, como mecanismo de coordenação das ações e alcance de uniformidade. Como expressa Souza (2004, p. 35), o sistema de recompensas e sanções estabelecido pelas novas políticas federais, a partir dos anos 1990, tornou racional aos municípios a adesão a esta nova institucionalidade.

Contudo, estas recompensas estão mais relacionadas à adesão dos municípios aos programas e, obviamente, repercute no grau de mobilização das organizações em torno dos programas e, ainda, dos atores nas arenas de ação. Já destacamos que nas situações empíricas focalizadas, a mobilização de um ator foi tão maior quanto era a vinculação institucional aos programas; vinculação esta que tinha como marcador o recebimento dos recursos e a responsabilidade atribuída pelo marco legal.

Destarte, o que foi possível observar é que ao nível das situações de ação operacionais focalizadas, o microsituacional, não foram atribuídos custos e benefícios adicionais. Por outro lado, observamos que, neste nível, as recompensas se diluíam enquanto mecanismo de indução à cooperação, porque os ganhos financeiros representados eram insuficientemente revertidos aos próprios programas, sobretudo quando se tratava de apoiar ações ou investimento em capacidade institucional das organizações envolvidas em torno das arenas de ação focalizadas.

O que podemos depreender é que, ao nível da gestão municipal, a contabilidade representava positiva, levando-se em conta a entrada de recursos, ao passo que, nas situações de ação focalizadas, tal contabilidade parecia revertida em custos adicionais, destacadamente aos gestores dos programas, frente à pressão subjacente ao alcance das metas estabelecidas de modo a não repercutir em interrupção ou decréscimo de valores recebidos. O que significa dizer que se trata de uma recompensa para a gestão municipal, contudo reverbera em custos de pressão para os gestores dos programas, dada a densidade normativa que acompanha os repasses financeiros.

Podemos dizer que, no nível microsituacional, as recompensas estabelecidas imprimiam uma lógica produtivista aos gestores e era um dos fatores de compressão do tempo, já referido em outro momento. Fazia-se suficiente ao estabelecimento de uma articulação mínima entre as diversas organizações envolvidas nas situações de ação, mas não o suficiente para construir cooperação.

Ostrom sugere que uma forma de se aproximar dos custos e benefícios atribuídos pelos atores em uma situação de ação é a partir da avaliação que fazem das ações realizadas em conjunto com os outros atores e dos resultados obtidos; as recompensas e sanções referidas à realização, ou não, das ações e a obtenção dos resultados, ou seja, quão dispendioso referem ser a realização das ações.

Os custos eram percebidos sobretudo pelos gestores dos programas, os quais ocupavam centralidade nas arenas de ação, porque além das atribuições técnico-administrativas ainda cabiam funções eminentemente políticas de conseguir cooperação e

coordenar as ações nas arenas de ação. Também consideram que a distribuição de custos era desigual entre os atores nas arenas de ação. Neste sentido, os enunciados dos entrevistados foram:

Eu avalio que a gestão do programa é pesada, a articulação, exige muito do gestor, até porque o tempo é curto para fazer tudo e ainda não tem a colaboração dos outros setores. É difícil! (EntrevDS2)

O que a gestão do PBF provoca é a saúde mental de quem trabalha com o programa; se a pessoa não tiver um pulso e, não tiver aquele desejo de poder estar ajudando mesmo não sendo de acordo com o programa, por exemplo, a pessoa sai, ou adocece. A questão de saúde mental, que é uma ferramenta que perpassa muito pra quem trabalha com esses programas, trabalha com pressão o tempo todo, então você tem que ter um equilíbrio. O trabalho em si, já é um trabalho repetitivo, e quando não tem os dispositivos operacionais de qualidade pra isso já dificulta muito o trabalho, então você tem que ter muita força de vontade mesmo pra continuar (...) só que o que o MDS dá, tipo: listas, prazos, são, é o que mais dificulta (...) Prazo, porque eles dão o prazo pra gente poder tá atualizando o cadastro mas não melhora o sistema, então o sistema tá ali com aquele problema, só aparece problema (...) e nós como município que estamos em contato direto com os beneficiários temos que ter um jogo de cintura e estar explicando e alguns vão te compreender e outros não vão te compreender e aí a gente vive, não é, um dia após o outro (...) Então, o que está diminuindo mais a fúria da população, são as reuniões que a gente faz, não é, passando as situações, explicando direitinho as dificuldades do município frente ao programa, e escutando eles, qual a dificuldade deles frente ao programa também. (EntrevGPBF1)

Por que o governo faz diversas portarias tal e tal, mas o sistema não acata, aí a pessoa perde o benefício, vem e xinga, faz aquele barulho todo aqui, a culpa não é da gente, mas ninguém entende isso (...). Quando tem reunião, encontros com municípios, a situação é essa mesma, todo mundo reclama a mesma coisa. Na minha opinião, o MDS deveria solucionar agora os problemas do sistema (...) Que na realidade quem trabalha com cadastro único, o Bolsa Família, mora no município e se torna inimigo da população; morando no município pequeno, todo mundo conhece todo mundo, o Bolsa Família alcança uma dimensão, no município pequeno, quase tudo gira em torno do Bolsa Família e transferência de renda. (EntrevGPBF2)

Os depoimentos acima, referidos aos gestores do PBF, revelam custos pessoais elevados de gestão relacionados ao desgaste emocional frente à natureza da relação que se estabelece com as famílias beneficiárias. Frente à referência que faziam às responsabilidades de natureza técnico-operacionais com as principais do programa, podemos inferir que indiretamente esses custos reverberam na realização de outras funções próprias a estes atores, como coordenar a gestão intersetorial.

8.2 CONTEXTO

Como já dissemos, um elemento central do quadro IAD, ou melhor, do quadro analítico das interações humanas, é o contexto no qual os atores interagem. A ênfase que Ostrom (2010) atribui a este aspecto representa um dos diferenciais de sua abordagem quando comparada aos pressupostos clássicos da TER.

A autora salienta que o contexto estrutura situações que condicionam as interações em diferentes arenas de ação, as quais modelam padrões de interação que, por sua vez, produzem resultados de políticas (OSTROM *et al*, 1999; 2005, 2007, 2009, 2010). A noção de contexto no modelo agrega um conjunto de variáveis exógenas à arena de ação, que afetam entendimentos, escolhas e estratégias de enfrentamento de um problema social com vistas à produção e/ou provisão de um bem comum. Assume-se que, mesmo com preferências direcionadas, o comportamento dos atores em arenas de ação é fortemente influenciado pelo contexto em que as interações ocorrem (Ostrom, 2009).

Neste sentido, a arena de ação é concebida como um conjunto de variáveis dependentes referido a três grupos de fatores: institucionais, culturais⁷⁶ e socio-políticos. Compreende-se que estes fatores articulados – o contexto – criam incentivos ao comportamento e, por conseguinte, a estrutura de arenas de ação as quais geram modelos de interação que produzem resultados de políticas. São fatores que afetam as expectativas entre atores.

Assim, se no capítulo anterior argumentamos que a situação de ação e atores conformam a estrutura a arena de ação, aqui é o contexto que estrutura os incentivos que respondem por esta estrutura. Nesse capítulo, partimos da hipótese de que o contexto de interação caracterizado pelo desenho institucional dos programas de SAN, pelos atributos do núcleo relacional dos atores nas arenas de ação e por condições político-institucionais do governo local se articulam e afetam a as interações estratégicas entre os atores nas situações de tomada de decisões operacionais de programas de SAN.

⁷⁶ O termo cultura é aplicado para os valores compartilhados dentro de uma comunidade (OSTROM, 2005).

8.2.1 Regras Operacionais

As regras operacionais ou de trabalho, referem-se àquelas que são efetivamente consideradas e postas em prática pelos atores em situações de tomada de decisões. No quadro da análise institucional, estas são as variáveis independentes mais relevantes a considerar. São elas que estabelecem as condições de ação coletiva e delimitam a estrutura do processo decisório ou, de outra forma, padrões operacionais de interação.

Conforme já expressamos, as regras, um dos termos através dos quais Ostrom refere-se às instituições (no caso quando estas denotam regulação), são prescrições empregadas para organizar ação coletiva (OSTROM, 2005). Adquirem proeminência em contextos de interações repetitivas nos quais os indivíduos enfrentam escolhas quanto às ações e estratégias que devem realizar à luz das conseqüências para si e para os outros atores envolvidos. Outrossim, representam a estrutura de incentivos em uma arena de ação.

São mecanismos que imediatamente afetam as partes funcionais de uma situação de ação e, neste sentido, contribuem ao processo decisório ao fornecerem informações, referências à organização (posições, participantes, condições de entrada e saída dos atores), custos e benefícios, ações que devem ou não devem ser realizadas, mecanismo de resolução de conflitos, resultados esperados e outros (OSTROM; AHN, 2007).

Resultam do esforço, implícito ou explícito, para alcançar ordem e previsibilidade nas interações humanas⁷⁷ com o propósito de alcançar melhores resultados. Contudo, neste sentido, sua eficácia não se dá a partir de seu conteúdo, mas do modo como são entendidas e implementadas pelos atores em situações operacionais (FREITAG, 2006 *apud* OSTROM; AHN, 2007). Daí que Ostrom, na estruturação do quadro IAD, considera as regras compartilhadas e usadas pelo atores – as regras operacionais, de trabalho ou em uso em contraposição diferenciando-as, assim, das regras formais. Vale ressaltar que para Ostrom, a distinção entre estas está subordinada aos contextos em que as regras de trabalho operam e a medida que as leis formais são aplicáveis a esses contextos e às demandas do cotidiano que surgem e imputam a necessidade de ir preenchendo lacunas deixadas pelas formais. No entanto, quando os mandados relevantes de leis e regulamentos oficiais são considerados impraticáveis ou impróprios, os indivíduos podem inventar as suas próprias regras de trabalho (Ostrom 1992).

⁷⁷ Ostrom e Ahn (2007) enquadram as regras como uma forma de capital social.

Empiricamente tomamos as regras operacionais como os entendimentos compartilhados pelos participantes sobre as prescrições impostas ao processo de tomada de decisões nas arenas de ação e a que eles se referiram para explicar e justificar suas decisões, ações e ordenar suas relações cotidianas nas situações de ação em foco, associadas às variáveis que conformavam a estrutura da situação de ação. Ostrom sugere que uma maneira prática de pensar sobre as regras é associá-las à estrutura de situações de ação. Nesse sentido, cada parte de uma situação de ação é afetada por uma regra.

Foram quatro as variáveis relacionadas às regras operacionais: 1) regras de limites – estabelecem os limites à participação dos atores na arena de ação; 2) regras de escolha – definem as ações que cada ator pode ou deve realizar, dada sua posição na arena de ação; 3) regras de informação - especificam as informações que podem, devem ou não ser compartilhadas; e 4) regras de recompensa – estipulam custos e benefícios à realização ou não de determinada ação e como devem ser distribuídos.

a) Regras de limites

Também referidas como regras de entrada e saída, são aquelas que estabelecem os limites à participação dos atores na arena de ação – composição –, se podem entrar ou sair livremente. Nas duas arenas de ação focalizadas, a composição estava estabelecida no arcabouço jurídico-normativo dos programas. Assim, a participação dos atores nas arenas de ação não era voluntária, antes, era uma condição de conformidade aos desenhos institucionais.

Assim, não foi dada aos atores (organizações) a possibilidade de escolherem se queriam participar do “jogo” com aqueles parceiros. Essa condição de não discricionariedade quanto à entrada e saída pode explicar o incipiente engajamento e a motivação observados das organizações “parceiras” – Saúde e Educação, no caso da arena de ação PBF e a Educação, em relação à arena de ação PSE. Se a condição de exigência legal à participação inviabilizava a defecção, por outro, tão como se evidenciou empiricamente, não é mecanismo suficiente para garantir participação ativa e comprometida ou, de outra forma, para evitar comportamento oportunista – assumido na forma de “fuga a um esforço”.

A possibilidade de entrada e saída voluntária de situações de ação coletivas repetidas é tomada teoricamente como uma das variáveis estruturais mais relevantes a afetar a probabilidade de ação coletiva, ou que um conjunto de participantes será capaz de alcançar dividendos de cooperadores (LICHBACH, 1996 *apud* OSTROM, 2010).

Nas situações empíricas estudadas, os atores compartilhavam o entendimento sobre as prescrições quanto à composição das arenas, e podemos dizer que era esse entendimento que mantinha a integridade de tais espaços sociais de decisão.

b) Regras de escolha

Regras de escolha ou autoridade são aquelas que definem as ações a serem realizadas por cada organização, dada sua posição na arena de ação. Também em relação a estas regras, o conjunto de ações atribuído a cada organização foi contemplada na base normativa dos programas – de forma mais compreensível nos instrumentos de regulação no que se refere à arena de ação PBF e mais turvo na arena de ação PSE.

As regras prescritas para as duas arenas de ação de interesse do estudo determinaram não apenas as atribuições de cada organização, mas também a forma de tomada de decisão, ou seja, prescreveram um modelo de organização. Contudo, quando partimos para a situação empírica de “uso”, ou seja, da conversão de regras em forma para regras de trabalho, a partir do entendimento compartilhado pelos atores, depreende-se, a partir dos depoimentos sobre as ações realizadas e o modo como as realizam, que os atores não compartilhavam entendimento ampliado sobre conteúdo e forma das ações a eles imputadas. Entre os atores, isso estava mais evidente nas organizações que não reconheciam os programas como seus e se posicionavam como prestando “ajuda” a outra secretaria. Porém, o entendimento completo sobre as regras de escolha e, obviamente, a conversão em regras de trabalho, não ocorria nem mesmo nos ambientes de gestão das arenas de ação.

Dessa forma, podemos dizer que as regras de escolha prescritas na base normativa dos programas estavam parcialmente em uso nas arenas de ação PBF e PSE. Porquanto, importante dizer que o tempo de implementação do programa conjugado à definição clara de funções de cada ator fazia com que na arena de ação PBF houvesse mais entendimento compartilhado sobre as regras de escolha, embora ainda insuficiente para dinamizar e potencializar seu processo decisório em direção à efetividade dos resultados alcançados.

c) Regras de informação

São aquelas que especificam as informações que devem ser compartilhadas e os mecanismos de produção. São regras que afetam a quantidade e o tipo de informação

disponível aos participantes em arenas a medida que preveem a disponibilidade de informação aos atores e, assim, afetam a forma como estes se comportam.

É possível dizer que foram contempladas regras sobre produção e registro de dados, mas não de produção de informação. Aliás, importante destacar que, a ênfase que os instrumentos de regulação davam à produção e registro de dados nos sistemas de informação, considerando o uso e sentido que os atores atribuíam, os sistemas de informação, poderiam ser chamados de sistemas de registro de dados. Não bastasse o destaque dado ao registro, também era recorrente a observação dada à necessidade de obediência a prazos. Assim, está expresso em um dos documentos técnico-operacionais do PBF:

Fazer o acompanhamento das condicionalidades, mas perder o prazo põe a perder todo o esforço da gestão. Acompanhar as famílias e não inserir os dados nos sistemas em tempo hábil não mostra o trabalho executado pela gestão municipal. Por isso, é importante sempre ter atenção aos prazos estabelecidos (BRASIL, 2012, p.25).

Também não estavam previstos processos de utilização e incorporação de informações à tomada de decisões sobre as ações. Neste sentido, tal como sublinham Polski e Ostrom (1999, p.22-23), numa abordagem da racionalidade completa, muitas vezes assume-se que os atores em uma situação de política estão devidamente informados, que se mobilizarão para buscá-las e que têm capacidades de processá-las com precisão, de uma forma logicamente consistente à tomada de decisões, ou seja, que têm os problemas de otimização constringidos.

Assim, não havia entendimento sobre informações disponíveis ou sobre a conveniência de produzi-las como mecanismo de qualificação dos processos de gestão conjunta. Nos depoimentos, salvo quando estimulados, não fizeram referência à informação como um elemento às suas práticas operacionais.

d) Regras de recompensa

As regras de recompensa são aquelas que preveem custos e benefícios à realização, ou não, de determinadas ações e como estes devem ser distribuídos na arena de ação, ou seja, são regras que pretendem encorajar a mobilização e o envolvimento dos atores e, também, evitar comportamentos oportunistas.

Nas duas arenas de ação, nos desenhos institucionais dos programas, estão previstas recompensas aos municípios (institucionais) pela consecução de metas ou ganhos de qualidade na gestão do programa na forma de repasses financeiros, mas que, concluímos, não repercutiam ou se convertiam em recompensas reconhecidas pelos entrevistados nas arenas de

ação. Sobretudo na arena de ação PBF, as recompensas municipais transmutavam-se em pressão burocrática sobre os atores, notadamente, os que ocupavam a posição de gestor. Isto porque os custos de responder por um possível não alcance das metas eram imputados a eles.

As recompensas financeiras previstas para o município não foram entendidas pelos atores como benefícios, mas, por outro lado, frente às capacidades financeiras dos municípios, cumpriam uma função de uma estrutura de articulação entre os atores, ainda que informal e de fraca colagem.

8.2.2 Atributos relacionais dos atores: o lugar das normas

A proposta do quadro IAD insere-se num contexto em que Ostrom e pesquisadores de diversas áreas contestavam o que chamam de “visões do mundo de sistemas simples” – um mundo dicotômico – do pensamento econômico dominante à época. Criticavam as abordagens que pressupunham, segundo esta autora: 1) duas formas organizacionais ideais (mercado e Estado); 2) dois tipos de bens (privados e públicos); e 3) um modelo de indivíduo (totalmente estratégia-racional). Por conseguinte, desenvolveu uma abordagem teórica em que considera a complexidade da estrutura motivacional dos sujeitos, incorpora de maneira contundente a noção da diversidade de contextos em que estes interagem e como isso afeta suas escolhas. (Ostrom, 2010, p.409).

Contestando, sobretudo, a noção de racionalidade completa, a autora desenvolve sua teoria baseada na noção de racionalidade limitada, do comportamento humano também baseado em normas. Argumentava a autora que um modelo com estas premissas seria um melhor fundamento para explicar a ação coletiva do que “um modelo de maximização de recompensas (*payoff*) materiais para si mesmo” (OSTROM, 2009, p.156).

Destarte, incorpora à sua epistemologia os conceitos de reciprocidade, reputação e confiança, como variáveis de um núcleo de relacionamentos, central em situações de dilemas sociais (Ostrom, 2009). Apresenta, então, uma proposta analítica cruzando variáveis estruturais a este núcleo de relacionamentos para defender que os indivíduos, por conta própria, sob condições de cooperação e coordenação, sem a necessidade da imposição de regras externas e aplicação (*enforcement*) de fora conseguem resolver problemas de ação coletiva (OSTROM, 2009).

A incorporação ao quadro IAD de variáveis, que remetem aos atributos da comunidade na qual a política se desenvolve, se aproxima do núcleo relacional referido acima e se articula com o conceito de normas, ou melhor, instituições informais baseadas em valores, consideradas por Ostrom como prescrições culturais (POLSKI; OSTROM, 1999, OSTROM, 2005).

Os atributos relacionais da comunidade, ou normas, considerados relevantes no estudo por afetar as arenas de ação, dizem respeito ao conjunto de variáveis que remete às avaliações subjetivas – negativas ou positivas – que os atores atribuem aos outros indivíduos, às ações específicas e seus resultados nas arenas de ação focais. Para análise consideramos a variável associada aos atributos: a) valorizações de comportamentos nas arenas de ação.

Pode-se supor que esse conjunto de variáveis aponta, ainda, para uma questão central à organização da ação coletiva que é o alcance de algum acordo sobre a legitimidade das intervenções e estratégias postas ao alcance dos resultados pretendidos. Sobre isto, Ostrom defende que o foco das análises de políticas (*policy*) deveria lançar maior ênfase sobre a legitimidade e confiança do que no arcabouço jurídico-normativo; para a autora, estas conferem maior probabilidade a níveis mais elevados de cooperação.

a) Valorizações de comportamentos nas arenas de ação

A variável valorização dos atores na arena de ação foi desdobrada em três questões: relevância que atribuíam aos problemas sociais, aos programas e aos resultados perseguidos; avaliação das ações realizadas pelos outros atores nas arenas de ação e de suas trajetórias em relação à gestão conjunta dos programas e; expectativas sobre participação dos outros atores nas arenas de ação.

Buscou-se com esta variável e com questões relacionadas se aproximar das avaliações subjetivas que os atores atribuíam aos outros indivíduos, às ações específicas e seus resultados nas arenas de ação focais.

➤ Relevância que atribuíam aos problemas sociais, aos programas e aos resultados perseguidos

Nas entrevistas, buscamos abordar a relevância que os atores atribuíam a fenômenos sociais como pobreza, desigualdade e, ainda, à falta de acesso a direitos sociais e, relacionado a isso, a importância que conferiam aos programas e a seus resultados.

Os depoimentos dos entrevistados sobre os problemas sociais no município, em sua maioria, não enfatizaram, trouxeram em primeiro momento – espontaneamente – tais fenômenos como os mais importantes no município. Somente quando provocados a falar sobre o que estava subjacente e o que determinava tais problemas é que os entrevistados se referiram a questões como não acesso à educação e falta de renda e de empregos. De outro modo, as falas inicialmente remetiam às consequências e, só depois, às causas dos problemas sociais.

Vale dizer, que no caso da arena de ação PBF, nem mesmo a questão da pobreza veio como principal problema social do município, na fala dos atores da organização Assistência Social. Por outro lado, atores da organização Saúde destacavam a importância da saúde em um contexto de garantia de direitos sociais e a escola como espaço social privilegiado à promoção da saúde. As falas abaixo remetem a isso:

Isso é promoção da saúde, que já vem há muitos anos, desde a conferência de Alma Ata, há muitos anos, trabalhando com essa importância das articulações intersetoriais, de garantir saúde para todos (...) PSE mostra isso pra gente, que a saúde não vai ter resultados positivos quando se fala de demandas e problemas identificados na área da saúde, se não tiver essa parceria com a educação (...) Pensar que Educação e Saúde é o principal ponto pra se realizar a promoção da saúde e prevenção de doenças. (EntrevGAB1)

O principal problema social do município é mesmo renda, de situações de famílias extremamente pobres. A principal demanda é essa a miséria mesmo. A gente tem sim um quadro de baixa renda né, são 44% das famílias aqui assistidas pelo Bolsa Família. (EntrevDE1)

Eu, do tempo que estou aqui no município, como é que vou te explicar isso, eu acho que aqui no município, eu digo um todo geral, o principal problema social são as relações humanas – interpessoais (...) As pessoas não são assistidas por isso (...) De eu entender que você é um ser humano. É o maior problema que esse município tem e difícil de se resolver (...) de você respeitar o outro; de você entender que o outro necessita dos seus serviços (...) não tem a noção de cidadania. E a comunidade não entende que ele precisa disso e que ela pode cobrar isso (EntrevDE1)

Os problemas sociais aqui do município? Jesus Amado! *(pausa)* Problemas sociais não faltam; o uso de substâncias entorpecentes; os problemas familiares mesmo de vínculo, de abandono, falta de estrutura familiar (...) acho que começa com a renda, falta de educação (...) não tem trabalho e não tem como conseguir. Porque você não estudou e fica tudo mais complicado (EntrevDAS2).

O problema social do município está mais nos adolescentes, no comportamento dos adolescentes. Tem a fome, tem a cultura em si, mas a vulnerabilidade desses jovens é assim *(não finaliza)*. Problemas maiores não por esse sentido da família ou coisa do tipo, mas por falta de busca mesmo

deles, e tem muitos que a realidade, não é, eu não digo que a realidade é determinante por que tem muitos que vivem, tem aquela realidade, mas buscam outros caminhos, então é questão de escolha mesmo (EntrevGPBF1).

Com relação ao PBF, talvez associado ao não reconhecimento da pobreza como o principal problema social do município, talvez pelo entendimento que tinham sobre seus determinantes e o papel do Estado em seu enfrentamento, associado à responsabilidade que atribuíam às famílias, observamos que este Programa não alcançou legitimidade em grau satisfatório à integração, o que significa consenso entre os atores que participavam da arena de ação PBF. Ou seja, enquanto cumpriam funções de gestão das organizações e dos programas, parte dos atores realizaram críticas ao programa enquanto estratégia de intervenção.

Neste sentido, parece ser possível aludir ao fato de que consenso institucional em torno do programa não se manifestava livremente, mas sim intermediado pelo poder e por significados social e político adquiridos. Assim, para a maioria dos atores, o PBF designava uma situação à qual estavam vinculados, mas que não atribuíam valor positivo, desde uma perspectiva de legitimidade espontânea (BOBBIO, 2008, p.678).

Nessa direção, Ostrom (2009) sublinha a natureza variável das normas, ainda que entre os mesmos indivíduos. Para a autora, elas variam segundo o tipo de situação que os indivíduos enfrentam e, ao longo do tempo, dentro de qualquer situação, uma vez que, como diz, não são fixas, são aprendidas. A dinâmica interativa influenciou muito na avaliação negativa que os atores faziam ao PBF. Alguns depoimentos nesta direção são expressos abaixo:

(...) a questão mesmo dessas bolsas - isso e aquilo. Eu sou totalmente contra! Hoje em dia você chega no interior, você não consegue uma pessoa pra fazer faxina na casa você acredita? Cinquenta reais uma faxina! E outra coisa, um fator muito relevante, quando eles conseguem emprego pedem que não assine carteira (EntrevDS1).

Enquanto cidadão, enquanto gestor, eu acho que, não sei, isso teria que ser uma coisa que, não sei como seria (*receio em falar*), que não seria dado, seria cobrado. O que está acontecendo é um problema, as pessoas não estão habituadas a receber, recebem e ficam a vida toda querendo receber. Não há uma cobrança desse segmento e nada é de graça, alguém está pagando essa conta. Então, ajuda? Isso aí sem dúvida, não tenho dúvida disso. Mas de que forma é essa ajuda? Pra você manter o cidadão preso a isso? Essas bolsas só fazem o cidadão ficar preso a isso; Mas politicamente não acredito que ninguém vá fazer isso. Dizer isso: isso aqui não é pra te sustentar – ninguém vai dizer isso. Vão dizer sempre que é pra te sustentar e você vai ficar dependente (...) me preocupa esse dinheiro que é dado a esse povo sem

fiscalização, porque é o meu dinheiro, eu to falando agora como cidadão, eu te dou cem reais e quero saber o que você vai fazer com meus cem reais (...) É a questão dessas bolsas. Alguém não está pagando essas bolsas? Não sou contra, mas eu acho que é uma coisa muito solta (EntrevDE1)

Acho que agora o Bolsa família não é mais igual. Acho que o programa ele é bom quando ela vai diminuindo e não aumentando como está agora. Pra ser efetivo o programa social é isso, não é? Se tá dando certo ele tem que ir diminuindo, não é? Deveria ser de curto prazo (EntrevGPBF2)

O papel do Estado é ele dar subsídios e melhorias do que já tem, e o da família é de não dobrar os braços e receber só o que vem, deve ir em busca, é - falando do PBF, mas existem outros programas federais que são bons (EntrevGPBF1)

A proposta é que o Bolsa ele viesse de uma forma que pudesse é, ser utilizado bem diferente, é, por exemplo, que as mães pudessem estar mais em casa e cuidar de seus filhos ao invés de trabalhar em subempregos como a gente vê ai, não é, trabalhar pra ganhar menos que um salário mínimo, e que os filhos não fossem criados na rua com vizinhos então veio muito com essa proposta. A gente viu que na verdade ela tá vindo de outra forma, hoje você chega em certas residências de pessoas que recebem, vivem do Bolsa Família mas tem lá a televisão de plasma, não é, aquelas questões, você sabe que envolve muita questão ai que (*não finaliza*) mas também tem aquele outro lado, será que o lazer também (*pausa*) também é saúde (EntrevGAB2).

Eu vejo é que essas famílias devem deixar de depender desses benefícios; estamos trabalhando só com a mesma coisa. Na verdade nessa linha do Bolsa Família não se tem muito, não se tem feito muita coisa - é você depender até morrer (EntrevDAS2).

Fica patente nos depoimentos, especificamente em relação ao PBF, de um lado, a ambivalência em relação à sua relevância enquanto estratégia de enfrentamento da pobreza e, de outro, como as visões sobre ele são carregadas de juízo de valor, do quanto preceitos morais balizam os argumentos dos atores, tanto em relação ao programa, mas também às famílias beneficiárias. Os desvios das falas deixam, em alguma medida, revelar as considerações dos atores, sobre equidade e justiça e, sendo assim, afetam as possibilidades de os atores adotarem cooperação em situações de ação coletiva.

Em relação à importância atribuída aos programas e a seus resultados, assim se referiram os entrevistados:

(...) essa importância envolve as questões políticas (*vacila para responder*) Em relação ao Bolsa Família é complicado porque muita gente hoje vive desse recurso, não é, famílias que utilizam como principal fonte de renda. Para aquela família talvez não seja o meio; eu não vejo como um meio assim, receber uma Bolsa, não é. Acho que essas coisas tinham que ser repensadas (EntrevDS1).

Falta um pouco mais de entendimento da importância do programa em si. O que a gente observa é que para as enfermeiras que estão lá na ponta é mais um trabalho do governo; pensam assim: “ah, é mais um trabalho pra gente fazer”; não é isso – não é um algo *a mais* mas sim é algo que já faz parte da unidade de saúde; a enfermeira já tinha que trabalhar com os educandos porque faz parte da comunidade dele. A educação, acho que também não enxerga a importância, acha que é trabalho da saúde e que vai atrapalhar o cumprimento do calendário do número de dias de aula (EntrevGPSE1)

(...) porque um programa tão bom, com essa proposta tão boa, se for realizado adequadamente traz resultados importantes para a Saúde e a Educação (EntrevGPSE2)

Considero o programa (*PSE*) importante para um município como o nosso, mas é difícil juntar as secretarias; aqui a gente ainda não conseguiu (EntrevCPSEE1)

Em consonância ao que expressamos acima sobre o tipo de legitimidade do PBF, observamos que a sua importância é relativizada pelos entrevistados. Por outro lado, neste aspecto, ainda que fatores impliquem em incipiente interação Saúde/Educação na arena de ação PSE, é possível dizer que os atores acreditam na sua importância, o que contribui, sobremaneira, à sua legitimidade.

➤ Avaliação das ações realizadas pelos outros atores nas arenas de ação e de suas trajetórias em relação à gestão conjunta dos programas

No que diz respeito à avaliação das ações, com referência àquelas realizadas pelos outros atores nas arenas de ação, os entrevistados assim se expressaram:

Vejo que a Saúde e a Educação fazem sua parte, a vinculação com estes setores é boa; as condicionalidades estão sendo reduzidas significativamente. As famílias estão mais atentas, a questão nutricional também reduziu no município e a questão educacional (EntrevGPBF1)

Nenhuma, a educação nunca se responsabilizou por uma atividade. Acho que se fizer um levantamento 99,9% dos municípios é assim. Vários municípios que eu conheço é a mesma coisa. Por isso o programa não flui melhor. Para mim a dificuldade maior mesmo é essa, a questão da relação com a educação. Com a mudança de gestão na Educação eu começo a perceber uma sinalização maior, mas acho que apesar de a gente ter uma relação muito boa, falta isso: chegar mais junto (EntrevGPSE1).

A parceria (*PSE*) você sabe como é, a Saúde decide tudo lá (...) (EntrevCPSE1)

Talvez o Programa aqui não atenda a todos os requisitos, todos, porque são muitos na realidade, mas creio que a gente faz o possível aqui para que o programa seja efetivado da melhor maneira. Não vejo muita dificuldade no dia a dia de operar - a equipe é grande para o porte do município e a estrutura também é boa; o que atrapalha um pouco são as reuniões com as outras secretarias, que deveriam ter uma visão melhor do Bolsa Família, no caso (EntrevGPBF2).

Tem dificuldades, assim de, da gente realmente conseguir conciliar momentos de reuniões, juntar o grupo é uma grande dificuldade (...) (EntrevDS1)

Temos muita dificuldade na intersetorialidade, porque a gente precisa ter um laço estreito com a Educação e esse laço é extremamente difícil. Aí, agora em 2013, a gente já buscou inserir a Secretaria de Educação, procurando comunicar como que é o PSE, como que desenvolve o Programa, pra que os profissionais da educação pudessem perceber que a gente precisa dessa parceria para que o programa alcance os resultados. O PSE acaba ficando em segundo plano porque as pessoas têm outras funções e já fica difícil você realizar uma coisa de qualidade que é 100% (EntrevGPSE2)

Acho que a parceria funciona; as ações estão acontecendo nas escolas, mas é claro que sempre pode melhorar mais um pouco (EntrevCPSE2)

Os depoimentos acima revelam percepções diferentes dos atores quanto às ações realizadas em conjunto. Os gestores dos programas e dirigentes das organizações mais explicitamente implicadas nas arenas de ação consideravam a existência de dificuldades para conseguir o engajamento ou, de outro modo, que os resultados das ações estavam aquém do esperado e necessário devido à pouca disponibilidade dos outros atores em colaborar. Por sua vez, da parte destes outros atores, havia avaliações positivas das articulações a partir da consideração de que “as coisas estavam acontecendo”. Ressaltamos que as falas sugerem disponibilidade como sinônimo de responsabilidade.

Logo, constatou-se que as avaliações internas realizadas pelos atores em relação às ações eram simétricas no que se refere à necessidade de ações conjuntas como mecanismo à melhoria dos resultados dos programas, mas assimétricas em relação ao engajamento/laço/responsabilidade do outro nestas ações.

Obviamente que esta divergência nas avaliações não reflete quem está com a razão e, também, isso não é o que interessa à discussão em pauta. O importante é considerar que os atores envolvidos nas arenas de ação não julgam da mesma forma a situação de ação que integram e isso pode acirrar conflitos que, inerentemente, já existem em situações de ação coletiva.

Como sinaliza Ostrom (2009), essa avaliação interna repercute no cálculo dos custos das ações e resultados; o modo como os atores julgam a ação conjunta em um determinado

ambiente de decisão – justa ou injusta, por exemplo – incide sobre a distribuição de custos e benefícios, assim, sobre o grau de disposição em cooperar com a ação coletiva.

Por fim, importante dizer que a divergência de avaliações emergiu de forma mais destacada na arena de ação do PSE, decorrente, provavelmente, da natureza do trabalho conjunto exigido, ou seja, nesta arena não há possibilidade de avançar em termos de execução das ações sem conseguir, pelo menos, a aquiescência da Educação para adentrar no espaço das escolas, enquanto que, se compararmos, na arena de ação PBF, as funções delimitadas permitem que as práticas sejam realizadas de forma independente, mas resguardando a interdependência. Logo, maiores custos de conseguir cooperação.

➤ Expectativas sobre participação dos outros atores nas arenas de ação

Quando em situações de interação, as ações dos atores (seus comportamentos), em larga medida, dependem das expectativas que se constroem em torno dos comportamentos dos outros atores frente às regras. No entorno das expectativas, desnudam-se normas de confiança e reciprocidade.

(...) na verdade o que a gente ver aqui no município, é histórico, mas ainda existe (...) Então, como tem esse histórico, como ainda tem essa cultura, é o que dificulta muito a intersetorialidade; muita dificuldade que tem pra organizar isso (...) tem o jogo de poder e as pessoas dizem: “quem manda aqui não é você, você manda lá”. Então é difícil, porque tem o jogo da política; têm os interesses. Reunião não dá quorum. O próprio conselho: tinha um próprio do PBF e agora é o mesmo da Assistência Social por falta de efetividade, falta de reunião. Colocou o Conselho Municipal de Assistência Social como responsável pelo Bolsa família porque é um conselho que sempre funciona, um dos poucos que sempre funciona (...). Não acho que muda, não (EntrevGPBF2)

A questão social me marca. É isso que me frustra porque eu sei que o PSE ele pode, ele está ali para melhorar essa questão, do social da criança, a saúde dela de base, pra não ter problema lá na frente, e a gente se esbarra nas coisas, na disponibilidade das pessoas; é isso que me machuca mais. E aí você acha que o seu trabalho não vai pra frente. Sei que o trabalho é um trabalho de formiguinha, eu espero que daqui a 10 anos o programa em todos os municípios esteja fluindo da forma como deve ser (EntrevGPSE1).

Porque se eu quiser fazer uma coisa que seja boa – eu como exemplo – ninguém quer que você faça para você não se dá bem, mesmo que seja boa, dizem: “não, não vai dá certo” – aí entra poder político. Tudo isso, todos esses fatores (...). Então esse trabalho de intersetorialidade, enquanto as pessoas não entenderem isso, não adianta. Então, continua a mesma coisa (EntrevDE1).

Os depoimentos acima, somados a outros expressos ao longo desse capítulo de resultados, evidenciam compreensão disseminada entre os entrevistados sobre as dificuldades de realização do trabalho conjunto, em promover gestão intersetorial e isso foi reportado a fatores vários, desde a falta de interesse das pessoas até a disponibilidade de tempo. Em que pese às dificuldades assumidas, persistia uma expectativa quanto ao alcance futuro de resultados mais positivos em relação ao trabalho articulado, sobretudo na arena de ação PSE, entre seus gestores e dirigentes, talvez porque, nestas condições, não estava posta a possibilidade de expressar opinião contrária.

8.2.3 Condições político-institucionais

A categoria operacional condições político-institucionais (à cooperação e coordenação) levou em consideração os meios à auto-organização em torno da provisão do bem comum nas arenas de ação, dentro das diretrizes prescritas. Consideraram-se as seguintes variáveis: 1) *rule-making*, referindo-se à autonomia do governo local para tomada de decisões sobre regras de implementação dos programas; e 2) apoio político local.

Estas condições articuladas às regras e ao núcleo de relacional fornecem a explicação para a estrutura da situação de ação tal como caracterizamos e os resultados que daí decorre. O conjunto de ações possíveis de serem realizadas e as informações que podem e estão sendo disponibilizadas, tudo isso é afetado, em alguma medida, pelas condições político-institucionais. Assim, sob o mesmo conjunto de regras, na dependência destas condições, diferentes situações de ação podem ser estruturadas (Ostrom, 2007).

a) *Rule-making*: autonomia do governo local

Entre as condições colocadas por Ostrom à superação e sustentação em longo prazo dos problemas de ação coletiva, está a autonomia dos indivíduos, ou seja, a possibilidade para tomar suas próprias decisões sobre melhores estratégias de ação e de poderem criar e mudar as regras em arenas de ação, o que referiu como *rule-making* (OSTROM, 2009; OSTROM; AHN, 2007).

Entendemos que, frente à diversidade de situações encontradas empiricamente, a maior ou menor autonomia dos atores para tomar decisões próprias é fator nodal que explica resultados encontrados em situações de ação coletiva. A partir de seus estudos empíricos,

Ostrom acumulou evidências que reforçam o entendimento que indivíduos são capazes de resolver problemas por conta própria⁷⁸ (autonomamente), sem a necessidade de regras externas e imposições (*enforcement*) de fora, e que maior ou menor probabilidade disto acontecer depende, sim, de um conjunto de variáveis estruturais e do núcleo de relações entre os atores que caracterizam arranjos institucionais.

Nesse sentido, consideramos esta como uma categoria operacional relevante para caracterizar os fatores que respondem pelos resultados encontrados em termos de organização da ação conjunta em arenas de ação estudadas. Não bastasse esta compreensão, a força como a realidade empírica se impôs a nós demandou uma discussão neste sentido. Depoimentos que explicitamente e/ou implicitamente faziam referência ao papel do governo federal foram caudalosos – isto para além do que esperávamos, pelo fato do estudo focalizar arranjos institucionais criados pelos governos locais para implementação de programas de origem na esfera federal. Para a análise, consideramos, especificamente, a autonomia dos governos locais para a tomada de decisões sobre regras de organização e funcionamento das arenas de ação a partir da relação entre os diferentes níveis de tomada de decisão – o federal e o municipal.

➤ Relação entre os diferentes níveis de tomada de decisão – o federal e o municipal

Nas situações empíricas estudadas, consideramos que os desenhos institucionais formulados pelo governo federal, de forma verticalizada e no formato de programas (como instrumento de organização da ação pública) e, ainda, os mecanismos de coordenação para implementação local, estruturados a partir de densa normatização, têm implicado em uma dinâmica de gestão local tutelada, que tem garantido, nos contextos empíricos estudados, homogeneidade de procedimentos e conformidade com padrões de “qualidade” pactuados.

Aqui são os programas e já tem as pessoas, os funcionamento, as pessoas já sabem o que fazer (...) a gente tenta fazer as intervenções pra que a coisa não pare, continuem a funcionar; quando há a necessidade de intervenção a gente faz. A gente tenta aqui administrar (EntrevDAS2)

Aqui cada pessoa tem uma função, cada pessoa está destinada a um programa e cada uma responde por esse programa e já sabe o que fazer; a gente só faz coordenar e administrar para que o trabalho seja

⁷⁸ Destaca que alguns, mas certamente não todos.

uniforme e que atinja os objetivos, metas e resultados esperados (EntrevDE1)

(...) aquelas atividades que solicitam 100% é difícil atingir. O número que o Ministério manda pactuar, de 100%, porque não é o município que escolhe, já vem lá pactuado, o valor pactuado (EntrevGPSE1)

Contudo, se aqueles mecanismos por um lado têm garantido implementação homogênea das intervenções, coerente com parâmetros nacionais, por outro, depreendemos que têm suprimido autonomia e capacidades dos municípios – dos atores nas arenas de ação – para pensar os programas de forma ampla e aprofundada, sobre seus princípios e diretrizes estruturantes e tomarem decisões informadas, ou seja, para a tomada de decisões sobre regras operacionais que favorecessem o desenvolvimento de mecanismos próprios de cooperação e de coordenação horizontal dos programas com foco na ação conjunta.

Quando os entrevistados expressam “Aqui são os programas e já tem as pessoas, os funcionamento, as pessoas já sabem o que fazer...”; “Aqui cada pessoa tem uma função, cada pessoa está destinada a um programa e cada uma responde por esse programa e já sabe o que fazer...” ou, ainda, “Tudo o que é demandado pelo MDS a gente consegue fazer”, revelam elementos importantes para entendermos como, nos municípios estudados, a robustez da base normativa federal modela a estrutura de interações estratégicas entre os atores. Tanto quanto a baixa capacidade institucional, administrativa e política imputada, como problemas da maioria dos municípios brasileiros a se interpor à efetividade de políticas públicas, o *modus operandi* federal precisa ser problematizado.

O ministério lança determinados programas ótimos, lindos no papel, mas às vezes parece não tem nenhuma vivência na rede, na ponta. A gente tem uma diversidade imensa no país e ele manda um programa como se o país fosse único, lindo e um pacotinho perfeito (...) enquanto enfermeira apenas da ponta eu tinha aquela meta ali a atingir pelo programa pra realizar nas escolas, mas me foi passado como uma coisa mais simples, e não foi passada essa responsabilidade toda, de dados para gente alcançar, para gente levantar dados, para lançar dados. Então, hoje na coordenação eu tenho outra noção do programa, das responsabilidades (EntrevGPSE2).

Nós trabalhamos internamente com atendimento e, externamente, também nós fazemos os atendimentos em domicílios com a lista que vem do MDS para atualizações cadastrais; recebemos também listas a fim de averiguarmos por que as famílias não estão cumprindo aquelas condicionalidades. Tudo o que é demandado pelo MDS a gente consegue fazer. O MDS dá, tipo: listas, prazos, isso é o que mais dificulta o nosso trabalho. As atividades solicitadas pelo MDS a gente consegue fazer mesmo com o prazo curto. E a gente vive só disso, a gente fez uns cadastros atualizados agora em 2013 e vence daqui a dois anos, então no próximo ano a gente vai fazer os cadastros que estão

vencendo, do pessoal que fez em 2012, então a gente vive disso, todos os dias é o mesmo trabalho, trabalho repetitivo, e todos os dias são os mesmos problemas, aliás, não digo que são os mesmos por que os problemas só aumentam (EntrevGPBF1)

A dinâmica interativa observada entre os atores nas arenas de ação, objeto de discussão do capítulo anterior, tem sido afetada profundamente por uma lógica de programas que orienta as escolhas de estratégias de ação nas arenas estudadas. A alusão que um dos entrevistados faz a “essa responsabilidade toda” enquanto deveria fazer referência às intervenções no contexto de proteção social, produção de bem público, à garantia de direitos sociais está referida a “(...) essa responsabilidade toda, de dados para gente alcançar, para gente levantar dados, para lançar dados”.

Por último, podemos entender que aos atores locais não têm potencializadas as oportunidades de pensar os programas, suas estratégias e melhores alternativas de gestão. As estratégias homogeneizadoras do governo federal constroem a construção de espaços coletivos de tomada de decisões desde quando os pacotes já demarcam atribuições e atividades de cada ator organizacional. De outro modo, os tomadores de decisão na esfera dos governos locais têm que realizar escolhas nos limites do conjunto de regras formuladas pelo nível federal e, neste sentido, pouca margem para decisões tem sido deixada por este nível de formulação de políticas públicas, até mesmo para decisões técnico-operacionais – conteúdo, forma e estratégias já estão encapsulados nos desenhos institucionais e mecanismos de coordenação vertical.

b) Apoio político-institucional local

O papel dos gestores na superação de dilemas coletivos tem recebido destaque na literatura, no sentido de serem centrais no fomento de ambientes que encorajem a cooperação, seja por meio de estabelecimentos estruturais de gestão pró-cooperação, seja pela explicitação de compromisso. No estudo, exploramos empiricamente duas questões que permitem realizar análises a este respeito; foram elas: existência de mecanismos locais de pró-cooperação e coordenação e existência de liderança (TENDLER, 1995, MILLER, 1982 *apud* ANDERSSON, 2004).

➤ Existência de mecanismos locais de pró-cooperação e coordenação

Exploramos a questão da existência de mecanismos pró-coordenação e coordenação a partir da presença, seja de uma instância municipal de articulação, ou mesmo de uma agenda de trabalho conjunto envolvendo os dirigentes das organizações implicadas na arena de ação e o gestor municipal, o que, em alguma medida, revelaria intencionalidades orientadas para objetivos comuns.

A partir dos depoimentos dos dirigentes, concluímos que inexistiam no âmbito político-insitucional mecanismos – formais ou informais – voltados à intermediação de interesses e ao fomento ao estabelecimento de condições institucionais de cooperação e ou coordenação entre atores das arenas de ação.

Geralmente os encontros com o prefeito são setoriais; ele faz esses encontros a partir das demandas, não tem essa organização, uma agenda estabelecida. Assim, como estou lhe falando, o município não é acostumado com essas questões, com essa linha de trabalho, de organização. A coisa é mais centralizada, entendeu? Não há esse trabalho processual, contínuo (EntrevDE1)

A gente sabe que em uma prefeitura os processos são meio atropelados. O prefeito tem uma agenda cheia e, assim, nossos encontros dependem das demandas que aparecem e acontecem por setor (EntevDAS2)

A ideia do prefeito era criar uma secretaria de articulação, que seria a chefia de gabinete e conseqüentemente tentar articular as secretarias, mas acabou não acontecendo... (EntrevDAS1)

Segundo depoimentos dos dirigentes, não estava presente na agenda do gestor municipal, e nem deles próprios, a construção de canais institucionais de coordenação e a estruturação de instrumentos de apoio mútuo e de negociações; neste sentido, em alusão a Souza (2009), tal ausência representou um vazio institucional; uma indiferença da gestão em termos de mecanismos de trabalho conjunto. Também não existia uma agenda sistemática de encontros e discussões dos dirigentes com o prefeito, seja de forma individualizada, ou com a área de políticas sociais do município, ou todo o conjunto de organizações públicas de governo.

Vários são fatores que poderiam ser ventilados como condicionantes dessa ausência de mecanismos de relações governamentais horizontais, de cooperação e de resolução de conflitos. A nós, pareceu que estava mais relacionado à ausência de uma agenda própria de prioridades dos governos municipais na área de políticas sociais, associada a uma inércia potencializada pelo programas federais, como já salientamos, densamente regulados. Mas também pode estar relacionado à vigência de arranjos político-insitucionais de governo que

reforçam um modelo de gestão “baseado em valores políticos ainda tradicionais, de perfil centralizador e onde existe pouco espaço para a criação de mecanismos de cooperação e de formas de gestão e de formulação de políticas públicas mais próximas do conceito de governança” (SOUZA, 2009, p.187).

➤ Liderança

Entre um conjunto de variáveis identificadas por Ostrom, em estudos empíricos, como afetando o grau de probabilidade de indivíduos em situação de ação coletiva se auto-organizarem de modo a superar os dilemas de produção e provisão de um bem público, está a existência de suporte político na forma de uma liderança ou empreendedor.

Espera-se que a liderança ou empreendedor estimule a organização da ação coletiva em processos de mudança. Essa liderança poder surgir por meio de ação autônoma ou ser identificada pela liderança política relevante; pode ser uma pessoa ou uma agência com legitimidade para assumir esse papel (PETERS, 2013). Em situações de interdependência, a essa figura caberiam atribuições políticas de fomentar processos de negociação, compatibilização de ações e o estabelecimento de consensos possíveis em prol de resultados de maior qualidade.

Em relação aos contextos empíricos investigados, como visto acima, não emergiu autonomamente ou foi provocado o estabelecimento da figura de uma liderança para conduzir processos de coordenação entre organizações implicadas nas arenas de ação. Pelo contrário, as falas remetiam a certa concessão de autonomia técnico-operacional às organizações para conduzirem seus processos de gestão. Contudo, como é possível verificar nas falas abaixo, alguns dirigentes reconheciam que essa poderia ser uma estratégia potencializadora do trabalho conjunto – “a provocação” do executivo.

Acho que é a questão do executivo querer fazer, centralizar isso, provocar pra isso. Sem isso acho difícil a intersetorialidade acontecer; ninguém vai ter essa iniciativa e se tiver vai ter quem diga que não vai funcionar (EntrevDE1)

Funcionou, funcionou naquele momento porque foi cobrado pela Ministério Público, mas não surgiu da nossa secretaria ou da secretaria de saúde pra que a gente fizesse um trabalho desse, conjunto (EntrevDAS2)

O executivo deixa você muito a vontade, não exige essa integração das secretarias que aí seria um outro provocativo (EntrevGPSE2)

Em termos micro, o desenho institucional do PBF contempla o exercício da liderança, provocadora de processos de gestão instersetorial, na figura do gestor municipal do Programa. Isso dentro de um leque de atribuições técnico-administrativas. Assim está expresso na letra da lei o perfil deste gestor:

Profissional que, além da aptidão para coordenar equipes técnicas e as ações intersetoriais, tem a capacidade de exercer liderança voltada para resultados promissores. É a pessoa que tem amplo conhecimento sobre: a realidade do município e o desenvolvimento da Política de Transferência de Renda no Brasil; as diretrizes definidas pelo MDS e o avanço das discussões, ao longo dos anos, sobre os temas do PBF; a legislação vigente; e, sobretudo, os processos operacionais do Cadastro Único e do PBF (Brasil, 2012)

Por tudo que já foi discutido em momentos anteriores sobre repercussões de múltiplas funções dos atores à institucionalização de práticas de gestão conjunta, à escassez de tempo nas arenas de ação, parece ser desnecessário discorrer sobre esta miríade de funções, competências e habilidades – políticas, técnicas e gerenciais – requeridas ao gestor municipal do PBF. Basta dizer que nas situações empíricas estudadas, tais gestores não dispunham nem de legitimidade junto aos outros atores, como, do ponto de vista de capacidades pessoais e técnicas, estava bem distante de alcançar desempenho compatível. O recurso que dispunham à arena de ação era relativa experiência em termos de tempo de trabalho junto ao órgão gestor do Programa. Também não se movimentavam na arena de ação conscientes e buscando o exercício desse papel.

9 PADRÃO DE INTERAÇÃO

Como já expressei, o padrão de interação foi assumido como aquele que emerge da dinâmica interativa entre atores nas arenas de ação. Esta dinâmica, forjada pela interação entre os atores e a estrutura da situação de ação, é diretamente afetada pelos incentivos e/ou constrangimentos que derivam do contexto em que se encontram. Assim, é a articulação dinâmica entre estes elementos que estrutura determinado padrão de interação entre atores em situação de ação coletiva.

Em resumo, são estas duas unidades associadas – arena de ação e contexto – que modelam a estrutura de interações estratégicas em torno da tomada de decisões operacionais, a qual conforma o padrão de interação e os resultados alcançados pelo arranjo institucional. Este padrão de interação pode resultar interativo – cooperativo e coordenado – ou não.

Caracterizamos o padrão de interação entre as organizações responsáveis pela gestão intersetorial de programas afetos à SAN a partir de duas unidades de análise – cooperação e coordenação.

Voltamos a frisar que, no estudo, porquanto cooperação e coordenação foram assumidas como resultados esperados de arranjos institucionais que conformaram condições à superação de problemas de ação coletiva, consideramos padrão de interação como unidade de análise de arranjos institucionais (como contemplado no quadro IAD) e, desde que delimitamos um específico padrão de interação – cooperativo e coordenado –, como, também, refletindo critério de efetividade – o resultado da estrutura de interações.

As categorias analíticas para a caracterização do padrão de interação foram selecionadas a partir das articulações internas e dos elementos do quadro IAD – as estruturas das arenas de ação (caracterizadas pela interação entre atores e situações de ação) e o contexto que as influenciam.

A discussão, por sua vez, levará em conta os incentivos e os constrangimentos criados a partir da conexão entre arenas de ação (espaço social onde atores interagem e tomam decisões) e o contexto (variáveis exógenas que afetam estas arenas). Desta conexão, emerge um microcontexto relacionado aos atributos específicos da dinâmica de interação entre os atores em uma situação ou, de outro modo, da dinâmica de tomada de decisões em torno da gestão conjunta de programas da área de SAN. Foi também a partir deste contexto – micro – que pensamos os incentivos e constrangimentos à cooperação e à coordenação.

A questão para nós foi considerar as variáveis situacionais, características desse microcontexto, próprias de um lugar, tempo e pessoas, que emergiram da dinâmica de interação e explicam o padrão de interação modelado pelos atores envolvidos na situação de interdependência em torno da produção do bem comum. A intenção foi analisar o quanto variáveis situacionais, resultantes do modo como os atores enfrentam os dilemas de ação coletiva, incentivam ou constroem a cooperação e a coordenação. Incentivo no sentido de mecanismo que favorece resultado positivo no cálculo custo/ benefício e constrangimento quando este resultado é negativo.

➤ **Cooperação**

Definimos cooperação como comportamento de influência mútua em situações de interação, com vistas à colaboração entre organizações que operam isoladamente e em situação de conflito em busca de geração de capacidade de agir e alcançar objetivos em comum, relacionados à provisão de um bem público (CLINE, 2000; AXELROD, 1984; 2004; OSTROM, 2009).

Elegemos o núcleo relacional como uma categoria operacional considerada abrangente o suficiente para incluir elementos estruturantes da cooperação, segundo aporte teórico utilizado no estudo. Este núcleo relacional contempla considerações sobre normas de reciprocidade e confiança estabelecidas entre os atores envolvidos nas situações de interação.

A Reciprocidade é definida por Ostrom e Ahn (2007, p. 15) tanto como uma norma moral internalizada por indivíduos como, também, um padrão de interação social. Aqui, tomamos como no sentido de norma (instituição informal). Já confiança refere-se a ‘um específico nível de probabilidade subjetiva com que um agente avalia que outro agente ou grupo de agentes irá realizar uma ação particular’ (GAMBETTA, 2000 *apud* OSTROM; AHN, 2007, p. 9).

Uma relação estreita é estabelecida entre os dois conceitos – é considerado confiável quem age de acordo com a norma da reciprocidade. Assim, em situações de ação coletiva que demandam cooperação, estes são pontos relevantes a considerar. Inspirada em Arrow (1974), Ostrom concebe a confiança entre os participantes de uma situação de ação coletiva como o mecanismo mais eficiente para melhorar os resultados (OSTROM, 2009, p.432).

No conjunto, assumimos que o núcleo relacional abarca um conjunto de variáveis microsituacionais que derivam das interações estratégicas em torno da tomada de decisões

operacionais As variáveis empíricas consideradas foram três: 1) comunicação; 2) reputação; e 3) compartilhamento de uma perspectiva comum sobre alcance de benefícios.

a) Comunicação

Nas arenas de ação estudadas, não foram criadas condições institucionais de relacionamento entre os atores em que pese o incentivo representado pelo enquadramento legal e a normatização administrativa legal, estabelecidos pelo nível federal. A dinâmica de interação entre os atores não estabeleceu ou garantiu oportunidades de desenvolvimento de processos formais, consistentes e sistemáticos de comunicação a partir do prescrito e, desse modo, mecanismos de comunicação face-a-face que favoreceriam discussões coletivas e escolhas conjuntas de estratégias operacionais para alcançar melhores resultados não foram estabelecidos ou não funcionavam como deveriam.

Nas duas arenas de ação investigadas, os atores não desenvolveram regras de trabalho para a comunicação repetida e sistemática capazes de favorecer condições de aprendizagem e cooperação. Havia incipiente comunicação entre os atores nas duas arenas de ação, marcada por mecanismos informais, como conversas ao telefone, direcionada à busca pontual por informações ou a fim de dirimir dúvidas surgidas durante o desenvolvimento de ações. Esse padrão de comunicação estabelecido não favoreceu aos atores o desenvolvimento de discussões sobre suas preferências e constrangimentos de gestão de modo eficaz e, por conseguinte, o alcance de consenso capaz de forjar escolhas coletivas em termos de estratégias conjuntas de gestão.

Mesmo no caso da arena de ação PSE, cujo desenho institucional prevê a instituição de grupos de trabalho, enquanto arranjos estruturados de mediação de relações de tomada de decisões conjuntas – os GTI's – a comunicação entre os atores não se efetivou até o momento do estudo. Se em um dos município, ele cumpria funções “ritualísticas”, no outro, nem mesmo estas eram realizadas, haja vista o grupo nunca ter realizado uma reunião.

A questão da incipiente comunicação, ao mesmo tempo que pode explicar, também fornece elementos para compreender a existência de conflitos que identificamos entre atores nas duas arenas de ação, notadamente a do PSE – conflitos não explícitos, mas velados na percepção que tinham um do outro. Conflitos que são inerentes a grupos de indivíduos em situação de interação, mas que, nas situações estudadas, somavam elementos a partir da heterogeneidade dos atores em termos de uma série de variáveis.

Por não haver canais de comunicação formalmente estabelecidos (como na arena de ação PBF) ou por não cumprir objetivos prescritos (como na arena de ação PSE), o não estabelecimento de comunicação nas arenas de ação estudadas contribuiu para que não houvesse troca mútua de informações entre os atores envolvidos sobre preferências e/ou sobre a situação de ação – esta que é a primeira etapa do processo de superação de problemas de ação coletiva e fundamental à construção de consensos que sustentam iniciativas de coordenação.

Assim, a aprendizagem sobre os efeitos de suas interações e a adoção de normas de reciprocidade, e a construção de confiança, as quais associam-se à redução de custos que advêm do trabalho conjunto (OSTROM; AHN, 2007), que poderiam ser favorecidas em contextos em que a comunicação é realizada de forma eficaz, não ocorreu nas situações de ação coletiva focalizadas pelo estudo.

Especificamente sobre a comunicação face-a-face, Ostrom acumula evidências empíricas e experimentais que apontam esta como um dos mecanismos mais eficientes à mobilização necessária à construção de estratégias conjuntas – planos de ação (acordos, pactos). Por conseguinte, indivíduos em interdependência que desenvolvem essa forma de comunicação diminuem tendências ao *free rider* (oportunismo) e, por outro lado, aumentam a probabilidade de construir e manter cooperação e alcançar retornos conjuntos, porquanto associada ao estabelecimento de confiança entre os atores envolvidos a partir de um mecanismo de "persuasão moral" (FROHLICH; OPPENHEIMER, 1998 *apud* OSTROM, p.70).

Entendemos que o não estabelecimento de mecanismos de comunicação eficazes esteve associado às condições institucionais adversas. As regras de trabalho desenvolvidas, as condições político-institucionais e os atributos dos atores não favoreceram decisões neste sentido. Assim, o tipo de comunicação – engessado, assistemático e fragmentado – estabelecido nas arenas de ação, refletiu o modo independente como as organizações desempenhavam as funções de gestão. Dada a falta de um processo decisório conjunto e de compartilhamento de recursos, não foram construídos consensos possíveis em torno de planos operacionais coletivamente estabelecidos.

Destarte, nas condições estudadas, o tipo de comunicação estabelecido não criava condições ao alcance da reciprocidade e confiança entre os atores e, assim, não favoreceu a construção de cooperação. Não incentivava o desenvolvimento de comportamento de influência mútua nas situações de ação com vistas à colaboração entre as organizações.

b) Reputação

A partir da consideração do núcleo de relacionamentos ao nível dos indivíduos, Ostrom (2010) posiciona a reputação como um elemento-chave. Para a autora, em situações de interdependência, quando a reputação dos participantes é conhecida, ou seja, um conhece a história passada do outro em termos de terem agido de forma recíproca, contribui à cooperação na medida em que afeta a confiança que na situação atual, este participante usará da reciprocidade nas interações.

Foi possível observar nas situações empíricas estudadas que a reputação dos atores, entre si, era de insuficiente reciprocidade em situações de ação coletiva. A consideração feita a esse respeito, pela maioria dos atores, partiu da experiência que acumulavam nas situações de ação enfrentadas nas próprias arenas focalizadas por esse estudo e de outras que estavam envolvidos. Na totalidade, os depoimentos dos dirigentes das organizações públicas que compunham as arenas imputaram reputação negativa às outras organizações em relação à norma de reciprocidade e, assim sendo, considerando as ligações teóricas estabelecidas por Ostrom (2010), podemos dizer que entre dirigentes das organizações, eram incipientes os níveis de confiança (na reciprocidade) o que, de um lado, implica na diminuição da probabilidade de cada um possa vir a usar a reciprocidade no futuro e, de outro, naquele momento, repercutia em baixos níveis de cooperação.

Entre os atores que compunham as arenas, constatamos que a reputação de não usarem de norma de reciprocidade era, de forma recorrente, ao longo das entrevistas, imputada pelos gestores dos programas (aqueles com responsabilidade formais mais densas dentro das arenas) às outras organizações participantes. Vale dizer que, nesse caso, o contrário não aconteceu, ou seja, quem recebia reputação de não ser confiável porque, até então, não havia usado de reciprocidade, não expressou em suas falas o mesmo julgamento (não fizeram alusão a essa questão).

Sobre o que foi dito anteriormente, uma questão importante a ser destacada é que a reputação de não reciprocidade não era imputada ao sujeito participante da arena, mas sim à organização que representava, ou seja, as falas conformaram-se da seguinte forma: “(...) a educação não contribui (...)” da gestora do PSE (município1) em relação à participação da educação ou “na verdade o que a gente vê aqui no município é que quem é da educação diz: não tenho nada a ver com a ação social; quem é ação social diz que não que fazer nada na saúde (...)”, diz o gestor do PBF (município 2).

Assim, em relação a esta variável, concluímos que a mesma implicava em constrangimento ao alcance de níveis adequados de cooperação entre os atores na arena de ação. Constitui-se em um fator do microcontexto que afetava a aprendizagem de normas e os níveis de confiança de que os outros atores lançariam mão da reciprocidade em suas trocas e, neste sentido, afetavam os níveis de cooperação e os resultados líquidos alcançados nas arenas de ação.

Em que pese os baixos níveis de cooperação, a baixa confiança na reciprocidade dos outros participantes, notadamente na arena de ação PSE, todos os depoimentos se reportaram à busca (ainda que vagamente referida) de estabelecer maior articulação; contudo, pareceu-nos que isso se mantinha menos pelo pleno reconhecimento da utilidade de uma gestão intersetorial e mais porque assim eram impelidos normativamente. Também, para a arena de ação PSE, sobremaneira, havia o entendimento explícito de que poucas eram as possibilidades de efetivação do programa sem a colaboração da Educação, mas, também, menos por reconhecimento e mais porque “sem a educação não é era possível desenvolver o trabalho”; leia-se reconhecimento da necessidade de utilização da reciprocidade simulada baseada em uma estratégia calculada desde que a ação demanda e assim se deve comportar (OSTROM, 2009).

c) Compartilhamento de uma perspectiva comum sobre retornos futuros

De acordo com o aporte teórico da TER, o comportamento humano é orientado por um cálculo estratégico e, neste sentido, os indivíduos buscam maximizar benefícios, ainda que, com referência a abordagem Ostromiana, amparada em uma visão de racionalidade limitada, tais benefícios ultrapassem os limites materiais (exógenos) e, também, agreguem valores como de buscar estabelecer e manter relações.

Dessa forma, o reconhecimento dos retornos futuros a serem alcançados a partir da realização de ação conjunta repercute nos níveis de cooperação alcançados. Ou seja, reconhecer os ganhos futuros que podem ser alcançados a partir de sua participação e saber que sua contribuição faz a diferença nessa direção, favorece ganhos de mobilização e cooperação. Tanto mais esse entendimento é compartilhado entre os atores em uma situação de interação, mais cooperação pode ser alcançada por um grupo.

É possível que, nas duas arenas de ação, os atores não compartilhassem perspectiva comum e ampla sobre retornos futuros a serem alcançados a partir de sua contribuição à ação conjunta e, neste sentido, esta foi uma variável que repercutiu desfavoravelmente na obtenção

de ganhos de cooperação. Uma série de variáveis pode estar relacionada a essa questão, como: a ausência de uma perspectiva de futuro de longo prazo nas arenas de ação; preferências restritas a processos administrativos, os quais, como discutimos, não mobilizam os atores além do cumprimento de metas; deficit de conhecimento dos atores quando referido à compreensão mais ampla do desenho institucional – em alusão a objetivos, princípios e estratégias de gestão; e deficit de informações sobre a estrutura da arena de ação.

Neste sentido, dadas as características elencadas acima e a falta de entendimento sobre ganhos futuros, os cálculos feitos pelos atores concentravam-se mais sobre os retornos materiais imediatos, uma vez que não conseguiam vislumbrar o tamanho do potencial benefício a ser alcançado. Desta forma, adensavam resistências em lançar mão da norma de reciprocidade (AXEROLD, 1988, 1984 *apud* OSTROM, 2009)

➤ **Coordenação**

No estudo, tomamos coordenação como prática que busca garantir que atores em situação de interdependência ajam coletiva e convergentemente de modo a evitar consequências adversas de qualquer decisão e/ou ação para outras decisões e ações no conjunto (POLSKI & OSTROM, 1999; PETERS, 1998; LINDBLOM, 1965 *apud* PETERS, 2013). Neste sentido, coordenação remete, sobretudo, à conjugação de processos – compatibilização de preferências, de estabelecimento de acordos, de planos de ação conjuntos, ou seja, de planejamento, implementação, monitoramento e avaliação das ações das organizações entre si. Nesse estudo, assumimos a cooperação como condição prévia à coordenação.

A coordenação, enquanto um padrão de organizações que trabalham juntas, tem sido um desafio constante para os governos (PETERS, 2013), já na expressão de Polski e Ostrom (1999, p. 12): “um clássico dilema de um bem público”. Enquanto função política e técnica de concertação de ações de coletivos supostamente em situação de cooperação, em direção a um objetivo comum, conforma-se em tarefa altamente melindrosa, que envolve uma dimensão dialógica, de forma a não recrudescer conflitos entre agentes com diferentes racionalidades, mas que acordaram em cooperar.

Como resultado de um conjunto de processos que buscam garantir que as organizações nas arenas de ação ajam coletivamente e não produzam redundâncias ou lacunas no serviço, foi delimitada no estudo, a partir de uma categoria operacional – entendimento comum entre

atores nas arenas de ação – e explorada empiricamente a partir da variável dinâmica de tomada de decisões nas arenas de ação.

b) Dinâmica de tomada de decisões nas arenas de ação

Dinâmica de tomada de decisões nas arenas de ação remete às escolhas operacionais de cursos de ação – processos e mecanismos – para desenvolvimento de atividades e procedimentos normatizados que se encontram relacionados à provisão de um bem comum.

➤ Práticas de gestão realizadas

As arenas de ação forjaram uma dinâmica fragmentada de tomada de decisões com ausência de práticas compartilhadas de gestão, como: planejamento participativo, monitoramento e avaliação das ações e resultados. De outro modo, não estabeleceram estratégia prévia de gestão conjunta, a exemplo de alinhamento de atividades e adoção de mecanismos de gestão integrada, como, por exemplo, redes e/ou compatibilização territorial de unidades político-administrativas de atuação de forma a reduzir sobreposições e/ou potencializar resultados positivos.

Mecanismos de gestão conjunta não foram institucionalizados e nem havia mobilização e disposição dos atores, em nenhum escalão de governo, que apontassem nesta direção, haja vista não revelarem insatisfação com os resultados alcançados, o que poderia apontar nessa direção. Sobre os espaços institucionais de relacionamentos, tecemos comentários quando falamos sobre a comunicação estabelecida.

Como já expressamos, os atores se movimentavam nas arenas em torno do cumprimento de metas e, neste sentido, se organizavam de forma independente para cumprir com o pactuado com o governo federal. Podemos dizer que não havia decisões conjuntas e, sim, execução de atribuições normativas de forma setorizada.

Pelo que dissemos anteriormente, as condições à coordenação não eram favoráveis na medida em que a cooperação não se estabeleceu, ou melhor, era mínima. Revelavam, sim, os gestores dos programas, os quais detêm responsabilidades na condução dos processos de articulação e tudo que a envolve, um ressentimento quanto à baixa participação dos parceiros, contudo reconheciam não dispor de mecanismos de poder necessários ao enfrentamento da

questão. Havia entre as organizações na arena de ação uma situação de conflito, ainda que não explicitado (até porque os mecanismos institucionais que poderiam favorecer por questões em debate não existiram).

Observamos que os instrumentos de regulação estabelecidos no marco legal dos programas, a exemplo do GTI, no caso do PSE, não foram suficientes para incentivar o desenvolvimento de processos decisórios participativos, a construção de consenso e o estabelecimento de compromissos mútuos, como já expressamos.

c) Apoio político

Observamos, anteriormente, a inexistência de mecanismos de pró-coordenação a partir da presença, seja de uma instância municipal de articulação, ou mesmo de uma agenda de trabalho conjunto, envolvendo os dirigentes das organizações implicadas na arena de ação e o gestor municipal, o que, em alguma medida revelaria intencionalidade orientada para objetivos comuns.

Concluimos que inexistiam no âmbito político-insitucional, mecanismos – formais ou informais – voltados à intermediação de interesses e ao fomento ao estabelecimento de condições institucionais de cooperação e ou coordenação entre atores das arenas de ação.

Há concordância na literatura que a coordenação invoca decisões técnicas, mas, sobretudo, demanda decisões políticas para a sua realização, por tudo que envolve de compatibilização de organizações em conflito e supostamente em autonomia, em defesa de núcleos próprios de políticas e que não se apresentam dispostas a negociar em torno da coordenação (PETERS, 2013).

Porquanto essa dificuldade, a disposição em negociar a coordenação fica restrita a elementos mais periféricos de suas atividades. Essa mesma literatura chama a atenção para a necessidade de um mecanismo disparador do processo que seja capaz de superar a inércia do *status quo* em direção a um modelo diferente de organização.

Neste sentido, focaliza-se o lugar estratégico do apoio político na forma de uma liderança que mobilize e convoque à coordenação, a qual, não necessariamente, corresponde ao modelo que tipicamente é utilizado para iniciar a coordenação (por meio de autoridade externa), mas que tem avançado em direção a outra abordagem para conceitualização de liderança que abarca o conceito de “*Boundary spanners*”, ou seja, indivíduos que em espaços

sociais de decisão jogam um papel⁷⁹ na conexão de duas ou mais organizações em situação de ação coletiva (WILLIAMS, 2012 *apud* PETERS, 2013; WILLIAMS, 2010).

Constatamos que a ausência de apoio político na forma de liderança implicou no modelo fragmentado e setorial que se estabeleceu entre as organizações nas arenas de ação. Sem as condições políticas necessárias não se dispõem das condições necessárias ao estabelecimento de estratégias com vistas à ação conjunta.

⁷⁹ Desempenham esse papel, seja porque ocupam posição estrutural, ou porque detem atributos pessoais qualificadores (Radin, 1996, Williams, 2012 *apud* Peters, 2013, p. 579)

10 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Reconhecendo que fatores de naturezas diversas podem favorecer ou obstaculizar a implementação efetiva de sistemas públicos e universais, e diante da oportunidade que está posta à institucionalização de um SISAN, uma significativa conquista político-social e simbólica em uma sociedade historicamente marcada pelos fenômenos da pobreza e da insegurança alimentar e nutricional, o nosso propósito com esse estudo foi contribuir com a produção de conhecimento sobre específicas condições de implementação desse sistema por governos de municípios de pequeno porte, onde vive maior percentual da população e onde se reconhece são maiores os desafios a este empreendimento.

Enquanto a maioria dos estudos com esse escopo volta-se às relações intergovernamentais no plano vertical, centrando-se nos efeitos do federalismo sobre as políticas públicas, ou, quando voltadas à dinâmica de funcionamento da administração pública nas esferas locais, centram o olhar sobre a capacidade institucional, orientados por pressupostos eminentemente estruturais, o nosso olhar esteve direcionado às formas de atuação dos governos municipais a partir das relações que são estabelecidas entre os atores estatais que nesta esfera estão implicados na gestão conjunta de programas, isto porque compartilhamos o entendimento de que um dos maiores desafios à implementação do SISAN é a promoção da intersetorialidade.

Depois de constatado um vazio teórico-metodológico na abordagem do tema da intersetorialidade e, também, incipiência de análises empíricas voltadas ao papel dinâmico da agência na gestão do trabalho conjunto, encontramos na teoria da ação coletiva de Elinor Ostrom, um aporte que consideramos robusto e promissor ao enquadramento da intersetorialidade na provisão de bens públicos. Vale destacar, nesse momento, sem parênteses, que a apropriação da epistemologia de Ostrom foi um dos principais desafios que se colocou diante de nós no decurso de desenvolvimento desse estudo. Em que pese o lugar de reconhecimento científico da autora, poucos são os estudos disponíveis a partir de seu aporte teórico que nos permitisse dialogar na busca de transitar com maior desenvoltura e segurança na produção da autora e, assim, elaborar teoricamente o nosso objeto. Os trabalhos que conseguimos acessar estavam voltados ao estudo de bens de propriedade comum, com

referência a recursos naturais protegidos ambientalmente como florestas, zonas pesqueiras – diferente do nosso que busca estudar as condições de provisão de um bem público⁸⁰.

Assim, orientadas pelo aporte teórico de Ostrom, buscamos respostas empíricas sobre a efetividade dos arranjos institucionais estabelecidos por governos de municípios de pequeno porte em termos da conformação de padrão de interação cooperativo e coordenado entre organizações públicas implicadas na gestão conjunta de programas de SAN. O objetivo geral posto foi analisar os fatores que favorecem ou obstaculizam a promoção da intersectorialidade no âmbito da implementação de programas de SAN em municípios de pequeno porte do estado da Bahia.

Iniciando pela resposta à pergunta que conduziu a apreensão empírica da realidade, qual seja: se os arranjos institucionais estabelecidos por governos de municípios de pequeno porte para implementação conjunta de programas de SAN são efetivos na conformação de padrões de interação interativos entre organizações públicas implicadas na gestão, nossa resposta imediata é que não, os arranjos institucionais de implementação conjunta de programas de SAN não eram efetivos, porquanto não conformavam, nas específicas condições espaciais e temporais estudadas, padrões de relações cooperativos e coordenados e, também, não eram dadas oportunidades de aprendizagem que favorecessem alcançá-los no futuro.

As condições institucionais não eram favoráveis à promoção da intersectorialidade. Constrangiam as escolhas dos atores que poderiam implicar em opção por estratégias de mudança no modo como estruturavam suas interações nas arenas de ação focalizadas e, assim, conduzir ao alcance de resultados sinérgicos em prol da efetividade dos programas que geriam e/ou processos de aprendizagem que apontassem nesta direção. As possibilidades de escolhas dos atores nas duas arenas de ação estavam limitadas por uma série de variáveis, articuladas entre si, relacionadas aos fatores de contexto que recaíam sobre essas arenas e que não contribuíam para mudanças de comportamento dos atores. Confirmou-se, assim, a primeira hipótese do estudo.

Não obstante a resposta imediata à pergunta, dados os pressupostos teóricos, reconhecemos que estes atores podem, incrementalmente e de forma adaptativa, redefinir suas escolhas em torno do modo como organizavam suas relações no processo de implementação conjunta de programas da área de SAN, desde que seja potencializada a criação de incentivos de modo a superar os constrangimentos que enfrentem nas arenas de ação.

⁸⁰ Para maiores detalhes sobre os quatro tipos de bens referidos pela autora, consultar Ostrom (2009).

Em alusão ao termo cunhado por Ostrom V, Tiebout e Warren (p.831-32 *apud* OSTROM, 2009, p.411), é possível dizer que as organizações implicadas nas duas arenas de ação de implementação de programas de SAN conformavam um arranjo policêntrico de relações, desde que funcionavam de forma independente, com canais informais de comunicação, voltados apenas à obtenção de dados e informações, quando assim demandava-se. De outro modo, não estruturaram relações de interdependência a partir do desenvolvimento de mecanismos conjunto de tomada de decisões que favorecessem o estabelecimento de acordos e compromissos e a compatibilização de preferências em torno da construção de consenso; não dispunham de mecanismos centrais para resolver os conflitos. Em resumo, as organizações não funcionavam de modo coerente com padrões interativos. Apresentavam uma dinâmica que seguia em mão contrária à conformação de um sistema.

Dito isso e remetendo aos outros argumentos teóricos do estudo, todo ele construído a partir dos pressupostos teóricos do neoinstitucionalismo da escolha racional, em Elinor Ostrom, foi possível confirmar todas as hipóteses construídas.

Em relação à segunda hipótese centrada na articulação entre dinâmica de interação nas arenas de ação e padrão de interação conformado, concluímos que a organização e o *modus operandi* forjados nas arenas de ação, naquelas condições de tempo, lugares e pessoas, implicavam na manutenção da inércia do *status quo* representado pelo isolamento burocrático dos setores. As práticas de gestão não criaram e/ou efetivaram mecanismos institucionais formais de estabelecimento de relações e de intermediação de interesses dos atores organizacionais envolvidos e, destarte, não favoreceram o compartilhamento de informações, a construção de consensos e o estabelecimento de compromissos mútuos necessários à cooperação e coordenação. O baixo grau de comunicação estabelecida entre os atores explica em grande medida a baixa efetividade dos arranjos institucionais em termos de conformação de um padrão interativo entre os atores.

Os atores nas arenas de ação não apresentavam capacidade para a tomada de decisões conjunta, ou seja não aportavam nas arenas de ação recursos necessários à ação conjunta, não tinham preferências direcionadas a essa natureza de ação e, nem mesmo, dispunham de conhecimentos substantivos sobre os programas e, também sobre o significado da intersetorialidade, todas estas condições necessárias à motivação, à mobilização, ao envolvimento e à sustentação de relacionamentos com vistas à superação de dilemas de ação coletiva. Esta situação, no momento de realização do estudo, repercutiu em constrangimentos que influenciavam suas escolhas institucionais.

Mais especificamente, os atores não dispunham de tempo na medida do esforço necessário à ação conjunta e isto, aliado, ainda, à falta de experiência prévia, a uma perspectiva de curto prazo que não favorecia antecipar retornos futuros a partir da cooperação, e mais, o incipiente envolvimento institucional dos atores pesaram para maximização de custos frente aos benefícios, segundo a própria percepção dos atores.

Já a terceira hipótese, sustentava que um conjunto de fatores condicionante da dinâmica de interação se articulava e condicionava as interações estratégicas entre os atores nas situações de tomada de decisões operacionais de programas de SAN. De fato, a análise do(s) caso(s), das duas arenas de ação revelou que desenho institucional dos dois programas de SAN (PBF e PSE), atributos do núcleo relacional dos atores nas arenas de ação e condições político-institucionais do governo local se articulavam e afetavam as arenas de ação de modo que foi forjado um microcontexto cujas características não contribuíram a um padrão de relações interativo nas situações operacionais dos programas de SAN focalizados.

Sobre o desenho institucional dos programas, concluímos que geram em municípios, com as características daqueles examinados pelo estudo, constrangimentos à implementação de arranjos institucionais que resultem em um padrão de interação condizente à promoção da intersetorialidade. Neste sentido, consideramos pertinente considerar dois pontos.

O primeiro ponto relaciona-se ao que aqui cunhamos de sanha regulatória do governo federal em direção ao estabelecimento da coordenação vertical de programas. Esta regulação, indiscriminadamente feita por não levar em consideração as heterogeneidades que caracterizam os municípios brasileiros, se, por um lado tem garantido implementação – homogênea – de programas (como a literatura sobre políticas públicas vem destacando) por outro, nos contextos estudados, percebemos que contribuía, também, para a execução mecânica e pausteurizada de funções de gestão (isoladas e fragmentadas, como já destacamos) e, no âmbito dos atores, para a constituição de espécies de autômatos ao constranger a autorreflexão e/ou não contribuir ao desenvolvimento de suas capacidades de gestão.

Frente à forte normatização jurídico-administrativa, pouca margem discricionária resta às decisões próprias dos governos municipais, as quais, com incentivos adequados, favoreceriam a proposição e o desenvolvimento de mecanismos próprios de cooperação e facilitariam a coordenação no âmbito local. Outrossim, as regras não têm incentivado a capacidade de inovação, aprendizagem, adaptação ao tempo/espaço, desenvolvimento de confiança e alcance de cooperação entre as organizações e, por conseguinte, obtenção de resultados além dos quantitativos, ou melhor, têm sido incapazes de incentivar a reestruturação dos padrões de interação.

A esse respeito, constatamos uma preocupação pungente dos dirigentes e gestores entrevistados em “administrar” os programas, o que significava garantir conformidade de procedimentos com referência à normatização administrativa federal. Nesse sentido, as falas não se reportavam à implementação de práticas e estratégias com referência a princípios e diretrizes (como é a promoção da intersectorialidade) ou em prol de objetivo comum voltado à provisão de um bem público e nem ao incipiente envolvimento entre organizações como problemas à cooperação e/ou coordenação horizontal, mas, sim, referiam-se repetidamente ao cumprimento de metas pactuadas e ou atendimento às portarias.

O segundo ponto refere-se ao fato de os desenhos institucionais dos vários programas da área de SAN virem impondo um trabalho hercúleo a municípios, no geral e, notadamente naqueles com características semelhantes aos estudados, qual seja: o de reintegrar, a partir de uma abordagem sistêmica, programas setoriais focalizados e verticalizados – fortemente normatizados pela esfera federal. Neste sentido, o federalismo “cooperativo” na área de SAN não garante um espaço próprio de decisão autônoma das instâncias subnacionais, e aqui destacamos os municípios; não transferiu aos governos municipais prerrogativas para decidir o conteúdo e o formato de políticas e programas (ALMEIDA, 2005). Suprime autonomia decisória, mas prescreve implementar uma estratégia de gestão que o próprio governo federal não realiza – a promoção da intersectorialidade – haja vista que esta esfera desenha uma série de políticas a serem implementadas via sistemas, mas transfere aos municípios como programas. Lança à esfera local de implementação, o desafio de desenvolvimento de capacidade para alcançar convergência entre os atores organizacionais implicados, em torno dos objetivos dos programas (SILVA & MELO, 2000).

Do ponto de vista do núcleo relacional, das instituições informais, ficou patente diferentes valorizações que os atores faziam dos programas subjacentes às duas arenas. Neste sentido, observamos um baixo grau de legitimidade do PBF entre dirigentes e gestores, inclusive aqueles responsáveis pela gestão municipal. A alta carga de argumentos morais que atravessavam os julgamentos sobre este programa, a nós surpreendeu, por terem sido feitos por atores que tinham atribuições de gestão. Em relação ao PSE, ainda que sem muita precisão, foi voz comum entre os atores, a sua relevância.

Contudo, em que pese, estas diferenças de percepções, para as duas arenas foi baixa a expectativa dos atores sobre a participação dos outros na realização de ações conjuntas, com expectativa um pouco menor em relação à arena de ação PSE. Destarte, as expectativas reveladas não nos deixaram depreender esforços consistentes na tentativa de transformação da situação. Não reconhecemos entre os atores, nas duas arenas, a existência de expectativas

vigorosas capazes de ensejar estratégias robustas de rompimento na inércia do *status quo* em direção a mudanças no modo das interações entre os atores.

Havia pouca valorização em relação ao comportamento dos outros atores nas arenas de ação e, no caso da arena de ação PBF, sobre a própria relevância do programa. Obviamente, isso levava a implicações na dinâmica de interação dos atores. Estas questões, realcionadas ao núcleo relacional, no conjunto, implicaram em dificuldades à organização da da ação coletiva nas arenas de ação porquanto implicaram negativamente na adoção de normas de reciprocidade pelos atores e, relacionado a isso, à obtenção de confiança tão necessária à cooperação e coordenação das ações.

Paralelo aos baixos níveis de confiança ainda somavam-se, como vimos ao longo dos depoimentos, frustrações com os resultados em termos de engajamentos dos outros setores, mas isso de forma contundente na arena de ação PSE. Esse que poderia ser um fator de mobilização em torno de mudanças institucionais, nas situações de ação estudadas, articulado a tantos fatores de constrangimento, não se converteu, até o momento de realização do estudo, em fator de mobilização.

De outro modo, os arranjos institucionais não têm sido efetivos no sentido de criarem incentivos que favoreçam alteração nas expectativas dos atores e diminuam o grau de incerteza e, sendo assim, os modelos interativos normalizados vêm sendo reproduzidos. Os arranjos institucionais mais constroem do que criam incentivos. O modo de organização e atuação é aquele que tem implicado em menores custos frente aos benefícios.

Ainda com relação ao contexto e às condições políticoinstitucionais, concluímos que não havia apoio político local à conformação de arranjos institucionais cooperativos e coordenados. Tal apoio, tão nodal ao rompimento do *status quo* das organizações e mobilização dos atores nas arenas de ação, ao estabelecimento de consensos ou, de outra forma, ao arrefecimento de conflitos de interesses, tão necessários ao enfrentamento de problemas de ação coletiva, não estava presente no contexto dos municípios estudados.

Assim, o contexto tem implicado em possibilidades limitadas à realização de escolhas que impliquem em mudanças dos arranjos institucionais de gestão dos programas, ou seja, baixos níveis de confiança e reciprocidade, autonomia limitada pelos expedientes jurídico-normativos e regulatórios, ausência de apoio político e incipiente compartilhamento de entendimento sobre a situação de acao. Contexto este, em muito, desfavorável à intersectorialidade.

Porquanto amparadas em Ostrom, assumimos que a promoção da intersectorialidade enquanto estratégia de mudança institucional constitui-se processo incremental e sequencial, e

reforçamos a necessidade de se pensar uma estrutura de incentivos que seja capaz de favorecer mudanças no modo como se estruturam as relações entre as organizações envolvidas.

Forjar novas situações de interações em torno da implementação de programas que normativamente contemplam uma gestão intersetorial é nodal ao SISAN. Os atores, enquanto indivíduos limitadamente racionais e falíveis, aprendem em interação, desde que sob condições favoráveis de informações, de tempo, de relacionamentos. Os arranjos insitucionais, ao não criarem incentivos à aprendizagem coletiva, a partir das situações vivenciadas, não têm favorecido e nem apontado para condições mais propícias.

A partir novos incentivos, os constrangimentos que têm implicado em impeditivos a escolhas institucionais que levem a mudanças nos arranjos institucionais de implementação de programas de SAN, condição à intersetorialidade, podem ser superados por rompimento da inércia do *status quo* das organizações, estabelecimento de compromissos mútuos, confiança e regras do jogo compartilhadas entre os atores envolvidos.

Sobre a implementação do SISAN, em contextos similares aos estudados – de tempo, lugares e pessoas –, é possível concluir que dada à configuração dos arranjos institucionais de implementação conjunta de programas da área de SAN, os limites superam as possibilidades de sua efetiva implementação, haja vista a ausência de incentivos específicos e direcionados à alteração da dinâmica de interação nas arenas de ação de gestão dos programas e que respondem pelos padrões de relações que daí derivam.

A partir das evidências produzidas, sustenta-se o argumento que a promoção da intersetorialidade, enquanto diretriz-chave do SISAN, tem seus limites e possibilidades nos modos como os atores estatais, na esfera local, estruturam suas relações de interdependência em torno de situações de tomada de decisões operacionais de gestão de programas relacionados à SAN.

O argumento ultrapassa visões que circunscrevem os limites e as possibilidades à provisão dos serviços universais pelos governos locais ou às capacidades institucionais destas esferas, a partir de dimensões como recursos humanos, infraestrutura, logística ou à instituição de desenhos institucionais baseados em recompensas e sanções, como estratégias indutivas à assunção pelo governo municipal, também com o olhar lançado estritamente à superação de obstáculos representados por fatores estruturais.

Com referência ao argumento pelo qual a mudança institucional em torno da promoção da intersetorialidade na política de SAN, na esfera dos governos municipais, depende em grande medida das mudanças e incentivos que também possam advir dos arranjos

institucionais estabelecidos no nível de formulação de política, isto é, no nível federal, para a coordenação dos programas de SAN, o que, em perspectiva aponta para as relações intergovernamentais que caracterizam o arranjo federativo brasileiro, também se sustenta dadas as evidências produzidas.

Concluimos que sem mudanças nos dois níveis – de formulação de políticas públicas e no operacional – entendemos que se mantém certa estabilidade de expectativas mútuas entre as partes, a qual não favorece as transformações necessárias no modo como se processam a oferta de bens e serviços na área e, conseqüentemente, nem resultados mais efetivos.

Por outro lado, apenas a partir de sanções e recompensas pautadas em recursos financeiros, não se garantem as condições de efetividade, as quais assumimos nesse estudo, estão condicionadas ao enfrentamento dos problemas de ação coletiva, que são muito mais complexos do que anuncia certa visão do indivíduo como *homo economicus*.

Por fim, algumas considerações necessárias haja vista o tamanho do empreendimento. A primeira consideração refere-se ao desafio que enfrentamos para usar adequadamente um mapa conceitual de múltiplos níveis, como o quadro IAD, cuja estrutura final de variáveis deve adequar-se a específicas escalas espaciais e temporais, e ao problema de política focalizado. Estruturar o quadro requer habilidade e conhecimento da realidade que se busca analisar e isso ficou patente no decurso de desenvolvimento do trabalho empírico frente às nossas idas e vindas para a elaboração da matriz analítica. São inúmeras as variáveis que podem ser consideradas para a análise e complexas são as articulações que se estabelecem entre elas – um “prato de espaguete”, como Ostrom (2010, p.164) se referiu.

Não foi fácil eleger as variáveis empíricas e, ainda mais, a quantidade certa a ser contemplada, ainda que Ostrom facilite bastante esse processo ao disponibilizar em seu quadro analítico com as categorias analíticas e variáveis. Contudo, o desafio é depurá-lo frente ao contexto estudado, uma vez que não é possível analisar todo o “prato de espaguete” de variáveis e as interações possíveis em uma análise empírica. Ao final, para nós, não há clareza se realizamos a melhor combinação. Ostrom ressalta que muitas diferenças na realidade podem resultar da forma como estas variáveis se combinam ou interagem umas com as outras. Destarte, as dificuldades enfrentadas e as dúvidas que persistem nos impelem ao desenvolvimento de novos estudos em configurações semelhantes de tempo e espaço e, também, em contextos diferentes e alterando a estrutura de variáveis.

A segunda consideração, que deriva da anterior, é que esta tese pode ser pensada, para além dos objetivos já expressos, também como uma contribuição ao esforço necessário de se pensar um aporte teórico-metodológico ao estudo de expressões empíricas da

intersetorialidade. Nesta perspectiva, a utilização da abordagem ostromiana abre possibilidades interessantes e promissoras ao estudo da intersetorialidade nas práticas de gestão de políticas e programas de provisão de bens públicos com foco no nível microsituacional. Concluimos, neste sentido, que o aporte teórico-metodológico dessa autora é robusto e flexível o suficiente para ser pensado nessa direção.

Para finalizar, depois de todo o dito, fazemos coro a produções que expressam a necessidade de mais trabalhos que produzam evidências empíricas sobre os modos de atuação, as dinâmicas e as escolhas institucionais de governos locais em torno da implementação de políticas e programas.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA FILHO, N. Intersectorialidade, transdisciplinaridade e saúde coletiva: atualizando um debate em aberto. *Revista de Administração Pública*. 2000; 34: 9-32.

ALMEIDA, MHT. Federalismo e proteção social: a experiência brasileira em perspectiva comparada. In: *Seminário Pacto Federativo e Guerra Fiscal no Brasil*. [acessado 14 abr 2010]. Disponível em: <http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/MariaHerminia/federalismodef.pdf>. São Paulo: FGV. 2000.

ANDERSSON, K. Who talks with whom? The role of repeated interactions in decentralized forest Governance, **World Development**. 2004; 32(2): 233-249.

ANDRADE, LOM. *A Saúde e o Dilema da Intersectorialidade*. São Paulo: Hucitec; 2006.

ARRETCHE, M. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma dos programas sociais. *Dados*. 2002; 45(3): 431-57.

ARRETCHE, M. *Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia*. São Paulo Perspec. 2004; 18 (2): 17-26

ARRETCHE, M. Políticas Sociais no Brasil: Descentralização em um Estado Federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. 1999; 14 (40): 111-141.

AURELIANO, L; DRAIBE, SM. A especificidade do Welfare State brasileiro. *Economia e Desenvolvimento. Cepal*: Brasília. 1989; 3.

AXELROD, R. *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books; 1984.

BAIARDI, A. Elinor Ostrom: a premiação da visão unificada das ciências humanas. *Caderno CRH*. 2011; 24: 203-216.

BAKVIS H, Juillet L. O desafio horizontal: ministérios setoriais, órgãos centrais e liderança. *Cadernos ENAP*. 2004; 27: 94.

BOBBIO N. *Dicionário de Política*. Vol1. Brasília: Edu UNB. 2008.

BRASIL. Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004. Regulamenta a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília. [acessado 14 jun 13]. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5209.htm. 2004.

BRASIL. Portaria nº. 551 de 11 novembro de 2005. Regulamenta a gestão das condicionalidades do Programa Bolsa-Família. *Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome*. Brasília. [acessado 25 ago 2012]. Disponível em http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/menu_superior/legislacao_e_instrucoes/portarias-1.2005.

BRASIL. Decreto-Lei 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. 2006a

BRASIL. Ministério da Saúde. Política Nacional de Promoção da Saúde. Série B. *Textos Básicos de Saúde*, Brasília, 3ª edição. [acessado 03 out 2012] Disponível em http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/politica_nacional_promocao_saude_3ed.pdf. Brasília, 2006b

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social. Portaria n 321, de 29 de setembro de 2008. Regulamenta a gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família, revoga a Portaria GM/MDS n 551, de 9 de novembro de 2005, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. 2008.

BRASIL. Medida Provisória Nº 462 de 14 de maio de 2009. Dispõe Sobre a Prestação de Apoio Financeiro pela União Aos Entes Federados que Recebem Recursos do Fundo de Participação Dos Municípios no Exercício de 2009, Com o Objetivo de Superar Dificuldades Financeiras Emergencias, e da Outras Providencias. [acessado 16 out 2012]. Disponível em <http://www.jusbrasil.com.br/busca?q=Art.+4%2C+inc.+I+da+Medida+Provisoria+462%2F09&c=1>. *Diário Oficial da União*. Brasília. 2009a

BRASIL. Lei nº 12.058, de 13 de Outubro de 2009. Dispõe sobre a prestação de apoio financeiro pela União aos entes federados que recebem recursos do Fundo de Participação dos Municípios - FPM, no exercício de 2009, com o objetivo de superar dificuldades financeiras emergenciais. [acessado 22 out 2012]. Disponível em <http://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/819622/lei-12058-09>. *Diário Oficial da União*. Brasília. 2009b

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Decreto No. 7272 de 25 de agosto de 2010. *Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional*. [acessado 03 out 2012]. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7272.htm. Brasília. 2010a

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Guia para acompanhamento das Condicionalidades do Programa Bolsa Família*. Brasília. Volume 1. 2010b.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Portaria N 251, de 12 de dezembro de 2012. Regulamenta a gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família, revoga a portaria GM/MDS nº 321, de 29 de setembro de 2008, e dá outras providências. [acessado 10 de jan 2013]. Disponível em <http://www.jusbrasil.com.br/diarios/44224983/dou-secao-1-13-12-2012-pg-224>. *Diário Oficial da União*. Brasília. 2012a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Caderno do IGD-M. Manual do Índice de Gestão Descentralizada Municipal do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único*. [acessado 20 dez 2013]. Disponível em <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/gestaodescentralizada/Caderno%20do%20IGDM%202012.pdf/download>. Brasília.2012b

BRASIL. Ministério da Saúde. Ministério da Educação. *Manual Instrutivo Programa Saúde na Escola*. [acessado 20 dez 2013]. Disponível em http://189.28.128.100/dab/docs/portaldab/documentos/manual_instrutivo_pse.pdf. Brasília. 2013a

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Guia Rápido O que os municípios devem fazer nos primeiros dias de gestão*. [acessado 20 dez 2013]. Disponível em <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/Guia%20Rapido%20de%20Gestao%202013.pdf/download>. Brasília.2013b.

BRONZO, C. Intersetorialidade, autonomia e território em programas municipais de enfrentamento da pobreza: experiências de Belo Horizonte e São Paulo. *Planejamento e Políticas Públicas*. 2010; 35: 119-59.

BURLANDY, L; MATTOS, R. A construção do campo da Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil e suas potencialidades para a consolidação de uma cultura de direitos. In: Schneider, OMF, organizadores. *Segurança Alimentar e Nutricional: tecendo a rede de saberes*. 1ed. Petrópolis: DP et ali; 2012: 21-42.

BURLANDY, L. *Comunidade Solidária: engenharia institucional, focalização e parcerias no combate à Fome, à pobreza e à desnutrição* [tese]. Rio de Janeiro (RJ): Escola Nacional de Saúde Pública. Fundação Oswaldo Cruz; 2003.

BURLANDY, LA. Construção da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: estratégias e desafios para a promoção da intersetorialidade no âmbito federal de governo. *Ciênc Saúde Coletiva*. 2009; 14: 851-60.

BUSS, PM. Promoção da Saúde e Qualidade de Vida. *Ciência & Saúde Coletiva*. 2000; 5 (1): 163-177.

CAMPOS, GWS. A mediação entre conhecimento e práticas sociais: a racionalidade da tecnologia leve, da práxis e da arte. *Ciência & Saúde Coletiva*. 2011; 16 (7): 3033-3040.

CELINA, S. Federalismo: Teorias e Conceitos Revisitados. *BIB. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*. 2008; 65: 27-48.

CELINA, S. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. *São Paulo em Perspectiva*. 2004; 18 (2): 27-41.

CELINA, S. Políticas Públicas: Uma Revisão da Literatura. *Sociologias (UFRGS)*. 2006; 8 (16): 20-45.

CKAGNAZAROFF, IB; MELO, JSC. Implementação de Programa Intersetorial de Políticas Públicas: o caso BH cidadania. Seminário em Administração Fea-Usp. [acessado 15 nov 2012] Disponível em: http://www.ead.fea.usp.br/Semead/8semead/resultado/an_resumo.asp?cod_trabalho=328. São Paulo. 2005

CLINE, KD. Definindo o problema de implementação: gestão Organizacional versus cooperação. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2000; 10: 551-571.

CONSEA. Construção do Sistema e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: a experiência brasileira. Brasília. [acessado 25 ago 2012]. Disponível https://www.fao.org.br/download/Seguranca_Alimentar_Portugues.pdf. 2009.

CONSEA. Lei de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília. [acessado 25 ago 2012]. Disponível <file:///C:/Users/usuario/Downloads/Cartilha%20Losan%20-%20Portugues.pdf>. 2007.

CORTES, SMV; LIMA, LL. A contribuição da sociologia para a análise de políticas públicas. *Lua Nova*. 2012; 87: 33-62

CORTES, SMV. Building up user participation: councils and conferences in the Brazilian Health System. *Sociologias* (UFRGS). 2006; 1: 1-23

CORTES, SMV. Sociologia e Políticas Públicas. In: Marques E, Faria CAT, organizadores. *A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: UNESP; Rio de Janeiro: Fiocruz. 2013: 47-68.

COSTA, BLD; BRONZO, C. Intersetorialidade no enfrentamento da pobreza: o papel da implementação e da gestão. In: Faria, Carlos Aurelio Pimenta de, editor. *Implementação de políticas públicas: teoria e prática*. 1ed. Belo Horizonte: PUC Minas; 2012: 50-81.

DRAIBE, SM. As Políticas Sociais e o Neoliberalismo: reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas. *Revista USP*. 1993; 17: 86-101.

ENAP.GOV.BR [internet]. Brasil: Escola Nacional de administração Pública. [acessada 21 out 2012]. Disponível em http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=1647. 2012.

FAGNANI, E. *Política social no Brasil (1964-2002): entre a cidadania e a caridade* [Tese] Campinas: Instituto de Economia/UNICAMP. 2005.

FARIA, CAP. Introdução. In: Faria, Carlos Aurelio Pimenta de, organizadores. *Implementação de políticas públicas: teoria e prática*. 1ed. Belo Horizonte: PUC Minas; 2012: 7-18.

FARIAS, LO; VAITSMAN, J. Interação e conflito entre categorias profissionais em organizações hospitalares públicas. *Cad. Saúde Pública*. 2002; 18(5):1229-1241.

FATORELLI, L; MERTENS, F. Integração de Políticas e Governança Ambiental: o caso do licenciamento rural no Brasil. *Ambiente e Sociedade*. 2010; 13: 401-15.

FERNANDEZ, JCA; MENDES, R. Gestão local e políticas públicas para a qualidade de vida. In: FERNANDEZ, JCA; MENDES, R, organizadores. *Promoção da Saúde e Gestão Local*. São Paulo: Aderaldo & Rotthschild: Cepedoc; 2007. p. 25-38.

FLEURY, S; OUVERNEY, ALM; KRONEMBERGER, TS; ZANI, FB. Governança local no sistema descentralizado de saúde no Brasil. *Revista Panamericana de Salud Pública*. 2011; 28: 446-455.

FLEURY S. Reforma sanitária brasileira: dilemas entre o instituinte e o Instituído. *Ciência & Saúde Coletiva*. 2009; 14 (3): 743-752.

FREY K. *Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil*. [acessado 20 dez 2011]. Disponível em <http://desafios2.ipea.gov.br/ppp/index.php/ppp/article/viewfile/89/158>. Planejamento e políticas públicas. 2000; 21.

GAGNON, F; KOURI, D. *Integrated Governance and Healthy Public Policy: two Canadian examples*. Report. Québec: NCCHPP/INSPQ; 2008.

GAUVIN FP. Intersectoral governance for Health in All Policies: an integrated Framework. *Public Health Bulletin*. 2010; 7: 31-6.

GRAU, NC. La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social. X *Congreso Internacional del Clad sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Santiago: Clad; 2005.

HALL, P; TAYLOR, R. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova*. 2003; 58:193-224.

HOPKINS, M; COUTURE, C; MOORE, E. *Do heróico ao cotidiano: lições aprendidas na condução de projetos horizontais*. Traduzido por Luís Marcos B. L. de Vasconcelos. 2003. Brasília: ENAP, 108 p. (Cadernos ENAP, 24)

IBGE. Perfil de Informações Básicas Municipais: *Perfil dos Municípios Brasileiros*. Rio de Janeiro: IBGE, 2012: 285p.

IMPERIAL, MT; YANDLE, T. Taking institutions seriously: using the IAD framework to analyze fisheries policy. *Society and Natural Resources*, 2005; 18:493-509

INOJOSA, RM. Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersetorialidade. *Cadernos Fundap*, 2001; 22: 102-110.

INOSOJA, RM. Intersetorialidade e a configuração de um novo paradigma organizacional. *Revista de Administração Pública*. 1998; 32(2): 35-48.

JACOBI, PR. Políticas sociais locais e os desafios da participação cidadina. *Ciência & Saúde Coletiva*. 2002; 7(3):443-454.

JUNQUEIRA, LAP. A gestão intersetorial das políticas sociais e o terceiro setor. *Saúde e Sociedade*. 2004; 13: 25-36.

JUNQUEIRA, LAP. Descentralização e Intersetorialidade na Construção de Um Novo Modelo de Gestão Municipal. *Revista de Administração Pública*. 1998; 32(2): 11-22.

JUNQUEIRA, LAP. Gestão Municipal: novas práticas, novos saberes. *Revista de Administração Pública*. 2005; 39: 175-78.

JUNQUEIRA, LAP. Novas formas de gestão na saúde: Descentralização e intersetorialidade. *Saúde e Sociedade*. 1997; 6 (2): 31-46.

KALEGAONKAR, A; BROWN, LD. Intersectoral Cooperation: Lessons For Practice. *IDR Reports*. 2000; 16: 1-24.

KLIKSBERG, B. *Repensando o estado para o desenvolvimento social: superando dogmas e convencionalismos*. 2ed. São Paulo: Cortez; 2002. Coleção Questões da nossa época, 64.

LAVINAS, L; VARSANO, R. *Programas de garantia de renda mínima e ação coordenada de combate à pobreza*. 1997. Brasília: IPEA (Texto para Discussão, 534).

LOBATO, LVC. Dilemas da institucionalização de políticas sociais em vinte anos da Constituição de 1988. *Ciênc. saúde coletiva*. 2009; 14 (3): 721-730

LUZ, M. *As instituições médicas no Brasil: instituição e estratégia de hegemonia*. Rio de Janeiro: Graal. 1979.

MARQUES, E. As políticas públicas na ciência política. In: Marques E, Faria CAT, organizadores. *A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: UNESP; Rio de Janeiro: Fiocruz. 2013: 23-46.

MATTOS, L; BURLANDY, L. A construção do campo da Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil e suas potencialidades para consolidação de uma cultura de direitos. In: SCHENEIDER OLIVIA F et al, organizadores. *Segurança Alimentar e Nutricional: tecendo a rede de saberes*. Petrópolis: De Petrus et Alli. Rio de Janeiro: FAPERJ; 2012: 21-42

MDS.GOV.BR [Internet]. *Brasil: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome: Programa Bolsa Família*, [acessado 5 jan 2014]. Disponível em <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>. 2014.

MEINIER, B. *Prospects for institutional change in the black sea catchment to address water quality problems*. [dissertação]. Master of Resource Management: Simon Fraser University. 2012.

MELLO MABC. *Interesses, atores e ação estratégica na formação de políticas sociais: a não-política da casa popular (1946-1947)*. [acessado 27 mar 2012]. Disponível em http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_15/rbcs15_05.htm. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Anpocs. 1991; (15)

MENDES, R; AKERMAN, M. Intersetorialidade: Reflexões e Práticas. In: Fernandez JCA, Mendes, organizadores. *Promoção da Saúde e Gestão Local*. São Paulo: Aderaldo & Rothschild: Cepedoc; 2007. p. 54-70.

MINAYO, MCS; ASSIS, SG; SOUZA, ER, organizadores. *Avaliação por triangulação de métodos: abordagem de programas sociais*. Rio de Janeiro: Fiocruz; 2005.

MONNERAT, GL; SOUZA, RG. *Da Seguridade Social à intersectorialidade: reflexões sobre a integração das políticas sociais no Brasil*. Katál. 2011; 14 (1): 41-49.

MORENO, OMC. ¿Transversalidad y coordinación de las políticas de estado en el federalismo. XX Concurso del Clad sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública “¿Cómo enfrentar los desafíos de la transversalidad y de la intersectorialidad en la gestión pública?”. Caracas: Clad; 2007.

NOGUEIRA, RM. Los proyectos sociales: de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico. [acessado 10 mar 2012]. Disponível em <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/2/4652/lcl1113e.pdf>. CEPAL: *Serie Políticas Sociales*. 1998; 24.

NOGUEIRA, RM. *Estado, Administracion Publica Y Sociedad: Aportes para el análisis de la gestión pública*. [acessado 10 mar 2012]. Disponível em http://www.ecpunr.com.ar/Docs/bc5210d91994c2b_ROBERTO%20MARTINEZ%20NOGUEIRA.doc. Colección de Artículos. 2008

NOGUEIRA, RM. La integración de políticas dirigidas a la pobreza: instituciones, organizaciones e implementación. *ENAP: Seminário internacional proteção social e cidadania*. Brasília. 2011.

OSTROM, E et al. Revisiting the Commons: local lessons, global challenges. *Science's Compass*, 1999; 284 (5412): 278-282

OSTROM, E; AHN, TK. *The Meaning Of Social Capital And Its Link To Collective Action. Workshop in Political Theory and Policy Analysis: Indiana University*. [acessado 15 jun 2013]. Disponível em <http://ssrn.com/abstract=139034608253>. Research Paper No. 2008-11-04. 2007.

OSTROM, E; GIBSON, C; SHIVAKUMAR, S; ANDERSSON, K. *Aid, Incentives, and Sustainability: An Institutional Analysis of Development Cooperation*. Workshop in Political Theory and Policy Analysis. [acessado 30 ago 2013]. Disponível em <https://www.sida.se/Global/About%20Sida/Sida%20Utv%C3%A4rderingar/Study%20on%20Aid%20Incentives%20Summary%20Report.pdf>. Stockholm: Elanders Novum. 2002.

OSTROM, E. *Analyzing collective action. International Association of Agricultural Economists*. 2010 (41): 155-166.

OSTROM, E. Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems. *Workshop in Political Theory and Policy Analysis: Indiana University*. Bloomington. 2009; 8: 408-444.

OSTROM, E. *Crafting Institutions for Self-Governing Irrigation Systems*. [acessado 20 ago 2013] CA: ICS Press. Disponível em http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNABL484.pdf. San Francisco.1992.

OSTROM, E. *Crossing the great divide: coproduction, synergy, and development*. *World Development*. 1996; 24: 1073-1087.

OSTROM, E. *Understanding the Diversity of Structured Human Interactions*. In: *Understanding Institutional Diversity*, Princeton. [acessado 12 set 2013] Disponível em <http://press.princeton.edu/chapters/s8085.pdf>. NJ: Princeton University Press. 2005: 3-31

OSTROM, E. Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework. In: SEBASTIER, PA, editor. *Theories of the Policy Process*. Colorado (USA): Westview Press. 2007: 21-64.

PANELLI-MARTINS, BE; SANTOS, SMC; ASSIS, AMO. Segurança alimentar e nutricional: desenvolvimento de indicadores e experimentação em um município da Bahia, Brasil. *Rev. Nutr.* 2008; 21, suppl: 65-81

PAUN, A. *The Collaborative Challenge: A study of barriers to horizontal working in the UK civil service*. Paper Presented to 14th IRSPM Conference; 2010. p. 7-9.

PENG, TCP. Strategies to Build Up Holistic Governance. *Network of Asia-Pacific Schools and Institutes of Public Administration and Governance (NAPSIPAG)*. Annual Conference. Beijing; 2005. p. 1-14.

PEREIRA, MH. Q. *Avaliação da Segurança Alimentar e Nutricional: contribuições em âmbito municipal*. [Dissertação]. Bahia: Mestrado em Alimentos, Nutrição e Saúde da Universidade Federal da Bahia. 2014.

PETERS, BG. *Managing horizontal government: The politics of coordination*. Canadian Centre for Management Development. Research Paper no. 21. 1998; 21: 1-61.

PETERS, BG. Toward policy coordination: alternatives to hierarchy. *Policy & Politics*, 2013; 41 (4): 569-84.

POLSKI, MM; OSTROM, E. An Institutional Framework for Policy Analysis and Design. Workshop in Political Theory and Policy Analysis. Indiana University. Bloomington; 1999. *Workshop Working Paper Series* no. W 98-27.

REZENDE, FC. Convergências e controvérsias sobre a Mudança institucional: Modelos tradicionais em perspectiva comparada *Rev. Sociol. Polít.* 2012; 20 (41): 37-51.

RUA, MG. *Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos*. [acessado 07 jan 2012]. Disponível em: http://vsites.unb.br/ceam/webceam/nucleos/omni/observa/downloads/pol_publicas.PDF. 1999.

SANTOS, CRB. *Portas de saída da pobreza: a implementação de programas complementares do Programa Bolsa Família em Manguinhos*, Rio de Janeiro [dissertação]. Rio de Janeiro (RJ): Escola Nacional de Saúde Pública. Fundação Oswaldo Cruz; 2010.

SANTOS, SMC dos. Fome de Cidadania: *O Comunidade Solidária e a Participação em Programas de Nutrição em Municípios Baianos*. [tese]. Bahia: Escola de Administração: Universidade Federal da Bahia. 2001.

SENNA MCM et al. Políticas sociais e intersectorialidade: elementos para debate. In: XIX Seminario Latinoamericano de Escuelas de Trabajo Social. El Trabajo Social en La coyuntura latinoamericana: desafíos para su formación, articulación y acción profesional. Guayaquil, Ecuador: Universidad Católica Santiago de Guayaquil. [acessado 13 mar 2012]. Disponível em http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIV/eixos/12_seguridade/politicas_sociais_e_inters_ectorialidade_elementos_para_debate.pdf. 2009.

SEPLAN.BA.GOV.BR. [internet]. Bahia: Secretaria de Planejamento. Território de Identidade. [acessado 10 jan 2014]. Disponível em <http://www.seplan.ba.gov.br/territorios-de-identidade/mapa>

SHMUELI, D; ELLIOTT, M; KAUFMAN, S. Frame changes and the management of intractable conflicts. *Conflict Resolution Quarterly*. 2006; 24(2): 207-218

SILVA, MOS. *Crise da sociedade salaria e renda mínima: uma nova forma de política social?* Campinas: NEPP (Unicamp). 1996.

SILVA, PLB; MELO, MAB de. *O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos*. NEPP (Unicamp). 2000; 48: 1-16.

SOUZA, C. Condições institucionais de Cooperação na Região Metropolitana de Salvador. 2004. In: Carvalho IMM, Pereira GC, organizadores. *Como anda Salvador*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles; 2009: 173-189. Coleção Conjuntura Urbana 4

TAKAGI, M; MALUF, R. Desafios para a consolidação da Política de SAN e o papel da 4ª Conferência. Adital: *Notícias da América Latina*. [acessado 16 mar 2013]. Disponível em http://www.adital.com.br/site/noticia_imp.asp?lang=PT&img=S&cod=59826. 2011: 1-4

TEIXEIRA, CF, Paim JS. Planejamento e programação de ações intersectoriais para a promoção da saúde e qualidade de vida. *RAP. Revista de Administração Pública*. 2000; 34 (6): 63-80.

UMAYAHARA, M. *Coordinación Intersectorial de Políticas y Programas de la Primera Infancia: Experiencias en América Latina*. Chile: Editorial Trineo; 2004.

VAITSMAN, J. A integração entre avaliação e planejamento: desafios políticos e institucionais. XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, *Ciudad de Guatemala*, Nov. 2006. [acessado 10 jan 2012]. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/backup/arquivos/0055527.pdf>.

VAITSMAN, J. Cultura de Organizações Públicas de Saúde: Notas sobre a Construção de um Objeto. *Cadernos de Saúde Pública*. 2000; 16 (3): 847-850

VAITSMAN, J. Gerencialismo, Cultura e Expectativas entre Servidores Públicos de Saúde. *Revista Brasileira de Administração Pública*. 2001; 37 (1): 29-47

VEIGA, L, Bronzo CLC. Abordagens e desafios de gestão em programas intersetoriais de combate á pobreza e à exclusão: as iniciativas das cidades parceiras da Rede Urb-AI 10. *Relatório Parcial*. Outubro de 2005. [10 mai 2012]. Disponível em www.centrourbal.com/sicat2/.../11_2007112153_R10P5-03A-if-por.doc

VIANA, ALD. Intersetorialidade e a configuração de um novo paradigma organizacional. *Revista de Administração Pública*. 1998; 32: 23-34.

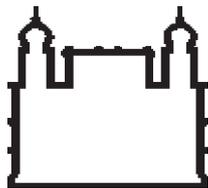
WILLIAMS, P. Collaborative Futures: New Insights from Intra and Inter-Sectoral Collaborations. *Paper to the ESRC Research Seminar Series*. [acessado 15 mai 2009]. Disponível em <http://www.download.bham.ac.uk/govsoc/pdfs/special-agents-paper.pdf>. 2010

WIMMER, GF, Figueiredo GO. Ação coletiva para qualidade de vida: autonomia, transdisciplinaridade e intersetorialidade. *Ciência Saúde Coletiva*. 2006; 11: 145-54.

YIN, RK. *Case Study Research: Design and Methods*. 2 ed. Thousand Oaks, CA: Sage Publications. 1994.

YIN, RK. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 3 ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

APÊNDICE



Ministério da Saúde
FIOCRUZ
Fundação Oswaldo Cruz
Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca
Comitê de Ética em Pesquisa



TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)

**Intersetorialidade em arranjos de governança pública de pequenos municípios da Bahia:
limites e possibilidades à implementação de sistemas locais de segurança alimentar e
nutricional**

Prezado participante,

Você está sendo convidado(a) a participar da pesquisa **Intersetorialidade em arranjos de governança pública de pequenos municípios da Bahia: limites e possibilidades à implementação de sistemas locais de segurança alimentar e nutricional**, desenvolvida por **Flávia Conceição dos Santos Henrique**, discente de Doutorado em Saúde Pública da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca da Fundação Oswaldo Cruz (ENSP/FIOCRUZ), sob orientação da Professora Dra. Jeni Vaitsman.

O objetivo central do estudo é: **Compreender e analisar a viabilidade e as tendências de implementação de estratégia de gestão intersetorial em dois municípios de pequeno porte da Bahia.**

O convite a sua participação se deve à sua atuação como gestor municipal de políticas sociais no município. Sua participação é voluntária, isto é, ela não é obrigatória e você tem plena autonomia para decidir se quer ou não participar, bem como retirar sua participação a qualquer momento. Você não será penalizado de nenhuma maneira caso decida não consentir sua participação, ou desistir da mesma. Contudo, ela é muito importante para a execução da pesquisa. Serão garantidas a confidencialidade e a privacidade das informações por você prestadas.

Qualquer dado que possa identificá-lo será omitido na divulgação dos resultados da pesquisa e o material armazenado em local seguro. A qualquer momento, durante a pesquisa,

ou posteriormente, você poderá solicitar da pesquisadora informações sobre sua participação e/ou sobre a pesquisa, o que poderá ser feito através dos meios de contato explicitados neste Termo.

Não há riscos institucionais previstos com a sua participação. Possíveis riscos pessoais podem estar relacionados a constrangimentos durante a entrevista ou uma observação nessa pesquisa.

A sua participação consistirá em responder perguntas de um roteiro de entrevista à pesquisadora do projeto. Serão abordadas questões relacionadas à estrutura e relações intra e inter organizacionais e sobre a dinâmica das práticas sociais no interior do governo. A entrevista somente será gravada se houver a sua autorização. O tempo de duração da entrevista é de, aproximadamente, sessenta minutos.

As entrevistas serão transcritas e armazenadas, em arquivos digitais, mas somente terão acesso às mesmas a pesquisadora e sua orientadora. Ao final da pesquisa, todo material será mantido em arquivo, por pelo menos 5 anos, conforme Resolução 196/96 e orientações do CEP/ENSP.

A participação do Sr(a) na investigação não terá nenhum benefício pessoal direto, mas o estudo poderá propiciar resultados indiretos na medida que poderá contribuir para a melhoria da gestão dos programas sociais no âmbito municipal.

Os resultados serão divulgados em oficinas dirigidas aos participantes, artigos científicos e na tese. A participação do Sr(a) na investigação não terá nenhum benefício pessoal direto, mas o estudo poderá propiciar resultados indiretos para o Sr.(a), na medida que poderá contribuir para a melhoria da gestão dos programas sociais no âmbito municipal.

Este Termo é redigido em duas vias, sendo uma sua e outra para a pesquisadora. Também constam neste termo os telefones e endereços institucionais da pesquisadora e do Comitê de Ética em Pesquisa da Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca – CEP/ENSP sendo possível desfazer suas dúvidas sobre o projeto e sua participação agora ou a qualquer momento.

Flávia Conceição dos Santos Henrique
Doutoranda em Saúde Pública ENSP/FIOCRUZ

Contato com a pesquisadora responsável:

Endereço: Avenida Carlos Amaral, 1015 – Cajueiro – Santo Antonio de Jesus - BA
CEP - 44570-010. Telefone - (75) 3632-6830

Declaro que entendi os objetivos e condições de minha participação na pesquisa e concordo em participar.

Assinatura do sujeito da pesquisa

Em caso de dúvida quanto à condução ética do estudo, entre em contato com o Comitê de Ética em Pesquisa da ENSP:

Endereço: Rua Leopoldo Bulhões, 1480, térreo – Manguinhos - Rio de Janeiro – RJ

CEP – 21041-210

Tel e Fax - (0XX) 21- 25982863

E-Mail: cep@ensp.fiocruz.br

<http://www.ensp.fiocruz.br/etica>