



Projeto Conexão Local

BH Cidadania



Yasmin Aponi Sanchez (FGV/SP) e Paulo Henrique Alves da Silva (UVA/CE)

23/08/2010

O presente trabalho desenvolverá um relato descritivo sobre a visita ao programa BH Cidadania, implantado no município de Belo Horizonte, o qual tem como função a inclusão social das famílias residentes em áreas classificadas como vulneráveis através, principalmente, do esforço intersetorial.

Descrição

Inicialmente, é necessário mencionar que o Programa em questão acontece no município de Belo Horizonte, cuja população ultrapassa dois milhões de habitantes. Aproximadamente 18% dessa população reside em áreas de considerável vulnerabilidade social.

O BH Cidadania é exemplo de programa público social que concretizou uma nova forma de gerir as políticas sociais. É uma iniciativa da atual Secretaria Municipal de Políticas Sociais de Belo Horizonte de gerir a condição de vulnerabilidade em todas as suas falhas simultaneamente, sem individualizar a ação dos setores. Parte-se da concepção que uma família nessa condição precisa de apoio em todos os setores, em conjunto, para se reestruturar e tomar o papel de protagonista na geração de renda e melhora da sua qualidade de vida. Por essa razão, a atuação é estruturada em princípios fortemente difundidos entre os atores e diferencia-se da maioria das políticas por tratar a inclusão da família e não isoladamente de um indivíduo. Os pilares que regem todas as ações são: descentralização, intersetorialidade, territorialidade e participação do cidadão.

A descentralização, enquanto base para o programa, traz a responsabilização para o âmbito local. Menor concentração de poder e de competência para aspectos técnicos facilitam o andamento do programa no âmbito gerencial, no caso, a Secretaria de Políticas Sociais. Isso permite que ela foque sua atenção em decisões estratégicas e não operacionais. Essa idéia é combinada ao conhecimento que os responsáveis da ponta (como são conhecidos aqueles que trabalham na própria comunidade) possuem maior entendimento da dinâmica do território e da comunidade, sendo assim, a lógica utilizada é de eliminar parte da rigidez da concentração de poder e repassar algumas responsabilidades. Isso, no entanto, não significa menos transparência e obrigatoriedade de prestação de contas.

A territorialidade esbarra na questão da descentralização em alguns pontos. Esse princípio traz como destaque a mudança de eixo principal: antes, a demanda pela política social era originada pela pesquisa de gestores, atualmente, a proposta é que a demanda nasça na ponta, indicando qual a prioridade. Por essa mudança de foco, o território fica mais responsável e tem o poder de definir a linha prioritária de intervenção pública. O diálogo feito entre território e gerência é de extrema importância. Ao passar responsabilidades e poder para o âmbito local, há a necessidade de acompanhamento. O instrumento usado para manter sempre vivo esse diálogo são as comissões locais – que basicamente define o funcionamento do espaço BH Cidadania, grupos de trabalho (GTs) – que invoca idéias, é em âmbito gerencial e colegiados regionais – chamados de núcleo intersetorial regional – que põe em pauta a viabilidade das idéias, por exemplo. Cada um deles tem uma abrangência e representantes específicos. A importância desse mecanismo é reconhecida por todos dentro da matriz.

A intersetorialidade, por sua vez, é o marco do programa. Toda a geração do programa foi pautada na seguinte idéia: uma equipe de cada Secretaria Temática (Esportes, Saúde, Educação, Assistência Social, etc.) guiada por uma estratégia diferente traz pouco ou nenhum benefício ao público alvo. A razão disso é que a equipe terá apenas uma orientação, Saúde, por exemplo, e a família não receberá um diagnóstico completo como seria o ideal. Os profissionais que introduziram essa nova forma de implantar políticas sociais crêem que os problemas que atingem essas famílias tangem todos os setores, tendo origem e conseqüências também em todos. Por essa razão, é necessário que o atendimento a essa família tenha olhares de técnicos diversificados e que, obrigatoriamente, gere soluções interligadas. O resultado encontrado seria a maximização da resolução dos problemas e o acesso crescente a bens e serviços sociais.

O quarto e último pilar de direcionamento do programa é a participação popular. O entendimento para considerá-lo tão importante é que cada comunidade tem necessidades particulares e precisam desenvolver a consciência e a confiança que podem cobrar políticas que julguem necessárias, que complementem sua qualidade de vida e tragam desenvolvimento pessoal e coletivo aos residentes. Desde a opção de requerer um equipamento BH Cidadania no orçamento participativo, até as comissões locais realizadas nos espaços, uma vez estabelecidos na comunidade, a comunidade tem espaço para falar, reclamar, elogiar, levar demandas. O BH Cidadania traz em si uma competência de informação aos beneficiados, que busca levar a consciência que o equipamento lá construído só será completo com a participação deles.

Como mencionado acima, o BH Cidadania trabalha com famílias em vulnerabilidade. Entretanto, não há estrutura orçamentária, física e profissional suficiente até agora para incluir todas elas. Por essa razão, cada equipamento BH Cidadania atende o público definido pela Secretaria Municipal de Políticas Sociais que, por sua vez, selecionou aquele recorte do território através do Mapa de Áreas Prioritárias para Inclusão Social¹. As famílias atendidas têm perfil de programas de transferência de renda, como Bolsa Família e Benefício de Prestação Continuada, tendo ou não recebido o benefício. Não há restrição de idade, o espaço trabalha com atividades para todas as idades, homens ou mulheres. Existem linhas comuns para as atividades, tais como oficinas de convívio, porém, visando sempre o máximo de adaptação para a comunidade, os temas discutidos são fruto da sensibilidade e do estudo dos técnicos sobre as demandas e necessidades encontradas da comunidade. O recrutamento dos residentes participantes é feito por convite escrito, telefonema e até mesmo visita na própria casa.

O trabalho do BH Cidadania é feito através de um espaço físico dentro da comunidade selecionada. Esses espaços podem ser novos, construídos para atender todas as atividades do programa atualmente, ou podem ser casas alugadas, em territórios nos quais não foi possível construir e, por isso, não contam com a mesma infraestrutura. A ideia transformar o espaço em uma referência para as famílias residentes e atendidas pelo programa, introduzi-las, cada membro em seu projeto específico, em um ambiente estruturado para evitar a quebra de laços dentro dela. Oficinas de convivência para mulheres vítimas de violência doméstica, oficinas de reflexão para adolescentes, academia da cidade para adultos e idosos, casa do brincar para crianças, EJA para jovens e adultos, entre outros projetos, são ofertados no espaço. O trabalho se estende para todas as idades, desde crianças até idosos e, novamente, cada um possui sua atividade específica.

A defesa da intersetorialidade em todos os aspectos do programa é argumentada pela eficácia, eficiência e efetividade que ela gera. Maximiza a resolução dos problemas, trazendo a construção de uma rede capaz de gerar o maior benefício para a comunidade, usa menos recursos por trabalhar com profissionais interligados dividindo tarefas, diminui o desperdício de recursos e atinge seu objetivo de inclusão social. Com uma equipe com profissionais complementares, o que se busca é que todas as pontas da vulnerabilidade sejam identificadas e atadas.

Do ponto de vista da necessidade do usuário, o Espaço vem como um ganho inicialmente desconhecido. Os moradores da comunidade beneficiados pelo BH Cidadania, passam, aos poucos, a dar credibilidade e confiança quando percebem que não se trata de uma manobra política, que será abandonado em breve. Passam a enxergar aquele equipamento como referência em auxílio nos mais variados assuntos, que vão de resolução de problemas e dúvidas, acompanhamento, aconselhamento até atividades diversas e encaminhamentos. As atividades disponíveis são direcionadas para interesses dos moradores que nem eles achavam possível desenvolver. É um espaço que a comunidade passa a se identificar com confiança. É o caso da dança sênior: os idosos participantes não enxergavam como uma possibilidade viável fazer ginástica e, muito menos, encontrar outros idosos que gostariam e um supervisor gentil, que respeita seus limites. Ao cadastrarem-se, receberam essa oportunidade e é unânime a aprovação do serviço. Por isso, o BH Cidadania vem o desafio de descobrir o que a comunidade deseja e ofertar. Não é um trabalho simples identificar as famílias, conhecê-las, ganhar sua confiança e credibilidade para atrair o público.

Essa atuação compreende a eficiência do esforço público quando feita intersetorialmente, por isso, as atividades e prática de esportes, oficinas de convivência, atendimento domiciliar e conversas com psicólogos, encaminhamentos à saúde, escolares, entre outras. Essa atuação é desenhada para inclusão de todas as faixas etárias – desde crianças até idosos. Sua área de foco foi selecionada a partir do estudo e condensação de índices, como o de vulnerabilidade social e o de qualidade de vida urbana, o que resultou em um mapa de áreas

¹ Esse mapa contém manchas alaranjadas do tom mais claro até o mais escuro de acordo com a gradação da vulnerabilidade daquele território. Então, as manchas representam baixa, média e alta vulnerabilidade dentro do território no qual será inserido o Espaço BH Cidadania. Para chegar nesse mapa, diversos índices de todas as áreas (Saúde, Educação, Assistência Social, Urbanos, Renda, etc.) foram estudados e condensados. O resultado foi a transformação das vilas e favelas nas chamadas “regionais”, hoje divididas em 9. O maior benefício trazido pela elaboração desse mapa foi a adesão por todas as secretarias, ou seja, hoje, o território vulnerável para Assistência Social também o é para a Saúde e para as Políticas Sociais.

[Y1] Comentário: IDOSOS É ACADEMIA DA CIDADE?

prioritárias na inclusão social. Esse mapa descreve os territórios como baixa, média e alta vulnerabilidade e, então, o BH Cidadania passa a trabalhar com atenção a essas áreas de necessidade.

Em suma, o BH Cidadania é uma concentração grande de ações. As políticas sociais nele incluídas estão recebendo atenção e oportunidade. O espaço traz a noção de direito a informação, serviços, assistência e reivindicação da comunidade pelo que é dela por definição. O BH Cidadania concretiza diferenças porque consegue assumir com sucesso uma estratégia de protagonismo e autonomia da família na melhoria de renda e qualidade de vida. Isso traz benefícios por tirar do governo o peso da responsabilidade de fazê-lo, enquanto ensina aos poucos a comunidade a trazer a mudança por si só. A sua função principal no território é articular as ações das diferentes áreas e organizá-las de modo a manter o poder público presente e atuante no território de forma a gerar maior resolução e acesso dos residentes.

Responsáveis

Podemos dividir os responsáveis como diretos e indiretos. Os primeiro são estabelecidos por lei e tem suas atribuições definidas por ela. Existem dois níveis de gerência do programa, são eles: Gerência de Coordenação do Programa de 1º nível e Gerência de Articulação e Integração de Ações do Programa e Gerência de Gestão Administrativa do Programa, ambas de 2ª nível. Cada um deles tem atribuições específicas no âmbito gerencial. A primeira gerência tem, entre suas funções, coordenar o planejamento e a execução das ações que dizem respeito ao Programa, articular entre as Secretarias envolvidas na execução de ações integradas do Programa, coordenar avaliações periódicas e desenvolver instrumentos para fazê-la, apresentar avaliação e resultados financeiros do Programa, coordenar o trabalho de identificação e inclusão das famílias cadastradas no Programa nas ações promovidas por ele, auxiliar o planejamento e execução do orçamento para todos os entes que recebem recursos para o programa, entre outras. A segunda, por sua vez, promove estudos, discussões e avaliação das metodologias usadas e busca novas metodologias a serem implantadas, elabora manuais de procedimento de rotina de atendimento, realiza trabalhos técnicos que dêem visibilidade e subsidiem estudos para a integração do Programa com as demais políticas sociais do Município. A terceira, por fim, tem com função requisitar materiais e serviços que sejam necessários para o desenrolar das atividades do Programa, acompanhar e informar sobre a execução orçamentária do Programa, elaborar relatórios de avaliação das metas, seja do orçamento, seja das atividades.

Os responsáveis indiretos são aqueles que ficam no próprio território. A equipe responsável por cada equipamento conta com um coordenador nomeado pela Secretaria de Políticas Sociais, assistentes sociais, psicólogas, profissionais de educação física, oficineiros e brincantes. O coordenador exerce o papel de comando do Espaço BH Cidadania e do CRAS, considerado porta de entrada para o Programa, são dele as responsabilidades de representar a gerência do BH Cidadania no território, ou seja, ele é quem alinha os técnicos, tem as competências administrativas e, principalmente, assume o papel da intersetorialidade, por isso, mantém contato permanente com todos os atores públicos na comunidade – por exemplo, centro de saúde e escolas. Os técnicos, por sua vez, têm a função de trabalho direto com a comunidade em diagnósticos, acompanhamento, oficinas, visitas, cadastramento, buscas, esportes, trabalho com idosos, etc. É um contato direto com os beneficiários, um trabalho de conhecimento e confiança de cada um.

Quando se trata de responsáveis, uma questão muito interessante é a intersetorialidade nas diversas instâncias do Programa. A dificuldade na articulação da rede é gradativa, quanto mais longe do âmbito local, mais complicada fica. O trabalho acontece na ponta, no próprio território e só tem o BH Cidadania acontecendo naquele espaço. Por essa razão, os profissionais da ponta, sejam eles de qual setor forem, sentem a necessidade de recorrer uns aos outros para encaminhamentos e auxílio. Sua preocupação é focada na execução e o trabalho em rede é uma ajuda bem vinda. Conforme vão subindo as instâncias, as preocupações aumentam e não mais tem o foco no BH Cidadania. No território, a atenção é exclusivamente do Programa, mas quando se trata do âmbito das Secretarias Temáticas, por exemplo, a SMED (Educação), existem muitos outros programas e projetos acontecendo e não há execução direta por parte dela. Por essas razões, não sentem a necessidade de usufruir da rede como auxílio para completar seu trabalho, ao contrário, encaram essa rede como caminho de possível entrada para mais trabalho ao invés de troca de favores, e com isso, o âmbito gerencial reluta em apoiar

por completo a intersetorialidade. É bastante nítida a gradação da relutância em aceitar a intersetorialidade como estratégia predominante nas ações e todas as temáticas têm o mesmo sentimento.

No que tange o crescimento de um equipamento BH Cidadania, o coordenador é o maior responsável e é, como mencionado antes, indicado pelo coordenador do BH Cidadania. É um cargo que representa a gerência frente ao território e precisa ser um cargo de confiança. Esse é um papel de articulação, atração, interligação e estratégia e, justamente por precisar de todas essas competências, o desempenho do equipamento depende muito do desempenho do coordenador. Em certos sentidos, essa vinculação é benéfica, porque quase todos os coordenadores são extremamente competentes, preparados e capazes de exercer essas habilidades. Por outro lado, se for o caso de alocarem errado um coordenador, há grandes chances do desempenho do equipamento ser prejudicado, bem como a comunidade. O BH Cidadania é um trabalho baseado na confiança e o fornecimento de serviços de qualidade alimenta a credibilidade. Se acontecer do coordenador não sustentar essa reputação, a imagem do BH Cidadania será amplamente danificada.

Parceiros

Para que o programa BH Cidadania possa de fato acontecer é necessário a formação de parceiros e são essas parcerias que torna possível a realização dos projetos sociais que ajudam a cidade de Belo Horizonte a crescer e desenvolver-se cada dia mais. São essas parcerias a sustentação do próprio programa.

SARMU – Secretárias de Administração Regional Municipal – Atuam na escolha das áreas de implantação, mobilização comunitária, custeio do equipamento, acompanhamento gerencial das ações do Programa BHC e dos CREAS, manutenção do equipamento. Na cidade de Belo Horizonte são nove regionais onde cada uma conta com um secretário responsável pela articulação com o BH Cidadania.

SMPL – Secretária Municipal de Planejamento e Informação – Participa no planejamento para a captação de recursos através de organismos financiadores.

FMC – Fundação Municipal de Cultura – Desempenha o papel de implantar oficinas culturais nos territórios do BH Cidadania para jovens que tenham cometido atos infracionais.

Grupo Executivo de Coordenação Geral, Planejamento, Gestão e Finanças – Responsáveis pela a liberação de recursos para a implantação de obras, equipes, equipamentos e ações.

SMED – Secretária Municipal de Educação – Articula principalmente na implantação de UMEI nos territórios do Programa.

SMPS – Secretaria Municipal de Políticas Sociais – Atuam fazendo a articulação das ações de qualificação profissional, intermediação laboral e ações de economia popular e solidária.

SMSA – Secretária Municipal de Saúde – Contribui no planejamento intersetorial de intervenções das ações do programa Modos de Vida Saudável (Academia da Cidade, Saúde Bucal, Família Cidadã) nas áreas do Programa, participação do grupo gestor.

URBEL – Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte – Colabora fazendo o planejamento de implantação do programa nas áreas de ZEIS e na elaboração de PGE. Coordenação do Bolsa Moradia.

SMAAB – Secretaria Municipal Adjunta de Abastecimento – Realiza a Implantação das Oficinas de Plantio alternativo e educação para o consumo. E é responsável pelo fornecimento de alimentação para as oficinas do BH Cidadania.

PRODABEL – Realiza a implantação de telecentros e PIM nas áreas do Programa. Também responsável pelo BH digital.

CEMIG – Companhia Energética de Minas Gerais – Trabalha cooperando na implantação do projeto CONVIVER, da CEMIG, nas áreas de atuação do programa em especial para os assentamentos.

AMAS – Associação Municipal de Assistência Social – Responsável pelo convênio Jovem Aprendiz, Trabalho Protegido e Profissão Futuro e pela articulação em empresariado no projeto “família Cidadã”. Implantação de serviços e ações do CRAS.

SMAAS – Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social - Realiza a implantação, nos espaços BH Cidadania, do Centro de Referência da Assistência Social – CRAS com os serviços respectivos e participação no grupo gestor do Programa BH Cidadania.

SMAES – Secretaria Municipal Adjunta de Esportes – Implantação e execução das ações e serviços respectivos e participação no grupo gestor do Programa BH Cidadania.

SMADC - Secretaria Municipal Adjunta de Direitos de Cidadania – Participação no grupo gestor do Programa BH Cidadania. Implantação dos serviços da Secretaria nas áreas do Programa. Participação no grupo formulador do serviço de orientação Jurídica e mediação de conflitos a ser implantado nas áreas do Programa.

SMAPL – Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento – Planejamento e gestão para implantação dos Espaços BH Cidadania através do Orçamento Participativo.

Associação São Vicente de Paula – Faz doações para o programa Família Cidadã para a Construção e reformas de casas de famílias em situação de risco, ou seja, vulneráveis socialmente.

SMSEG – Secretaria Municipal de Segurança Urbana e Patrimonial – Responsável por planejar ações e serviços do Pronasci (Governo Federal) e dos programas de prevenção à criminalidade, desenvolvidos pelo Estado que serão municipalizados, nas áreas do Programa.

SMAHAB – Secretaria Municipal Adjunta de Habitação – Planeja intervenções em áreas comuns entre o Programa BH Cidadania e os conjuntos habitacionais implantados pela SMAHA, também faz parte do comitê gestor da política habitacional.

SEDES – MG – Secretária de Estado de Defesa Social – Participa no planejamento e execução dos programas e ações de prevenção à criminalidade, desenvolvidos pela Secretaria Estadual.

SUDECAP – Superintendência de Desenvolvimento da Capital – Execução do processo de obras dos Espaços BH Cidadania envolvendo diretrizes para projeto e acompanhamento de execução.

BHTRANS – Empresa de Transportes e Transito de Belo Horizonte – Planejamento do Transporte público acessível à população das áreas do programa. Essa parceria ainda está no plano do desenvolvimento, da intenção.

O BH Cidadania tece essa rede de trabalho, onde as ações de descentralização, intersectorialidade e territorialidade são constantes e facilmente percebidas. Um órgão ou secretaria auxiliam uns aos outros formando essa parceria onde toda a população de Belo Horizonte passa a ser cada dia mais assistida pelo poder público.

Recursos

A entrada do BH Cidadania como um Programa Sustentador da Prefeitura trouxe vantagens, além de garantir sua permanência no cenário público social, pelo menos, por mais alguns anos. Ele trouxe a prioridade em aumento de despesas. Com esse facilitador, o orçamento fica um pouco menos rígido frente ao planejamento. O recurso disponível para o BH Cidadania tem diferentes origens. Por ser um programa sustentador, tem prioridade quando precisa iniciar uma despesa ou mantê-la quando há cortes.

Cada Secretaria Temática (Assistência Social, Esportes, etc.) recebe recursos da prefeitura e do ente federal – pelo Ministério do Desenvolvimento Social – que são direcionados para investimentos. Parte do desenvolvimento do programa é trabalhado considerando políticas de infra-estrutura, como o PAC e o Vila Viva, no que tange a urbanização das favelas, construção de vias passando por elas, etc. As Secretarias Regionais, por sua vez, recebem recursos do Tesouro Municipal (ROT) para fins de custeio dos equipamentos,

principalmente manutenção. A intersecção com o BH Cidadania se dá no momento em que a Secretaria Municipal de Políticas Sociais define o número de núcleos e as Temáticas e Regionais precisam planejar o quanto será revertido para cada um. Todo o recurso destinado ao programa recebe a rubrica 1100 no orçamento.

Praticando o princípio da descentralização, a Secretaria Municipal de Políticas Sociais oferece orientação para desenhar o orçamento de cada Regional e Temática. Esse auxílio diminui o risco de algum equipamento ter dificuldades pela falta de recursos e prejudicar o atendimento à comunidade. Aos olhos dos gestores, esse fato é levado muito a sério justamente por saberem que o trabalho exercido pelo programa é pautado em sua credibilidade com os beneficiados e uma falha poderia ruir a confiança e, então, a referência em que o espaço se tornou.

Recursos também podem ser contabilizados em obras para criar um novo Espaço BH Cidadania. Apoiando-se na participação dos membros das comunidades e no orçamento participativo, existe a possibilidade de requerer uma obra e a prefeitura construí-la. Alguns equipamentos até agora foram conquistados pelo orçamento participativo ou pela reversão do mesmo. Um exemplo é o Espaço BH Cidadania Brasilina Maria de Oliveira, da regional Norte, cuja comunidade o conquistou a partir de um orçamento participativo digital. Recebeu então, um espaço diferenciado pela característica cultural que população residente demandou. Tamanha a infra-estrutura, o espaço conta com auditório, palco, camarim, entre outros detalhes. O investimento designado para a construção desse espaço ficou na ordem de R\$2,5 milhões e foi desembolsado pela prefeitura.

Para garantir o cumprimento da ordem orçamentária, são estabelecidos dois responsáveis pela gestão dos recursos do Programa na lei². Cabe à Gerência de Coordenação do Programa fornecer as informações necessárias para o planejamento do orçamento – previsão de custos e despesas – dos equipamentos públicos municipais atuantes no território e também acompanhar a execução do mesmo. Já no que diz respeito à Gerência de Gestão Administrativa do Programa, acompanhar e prestar informações sobre a execução dos recursos e gerar relatórios que indiquem o andamento das metas previstas e o alcançado, ou seja, eficácia da gestão dos recursos. Essas metas são acompanhadas cuidadosamente, devido a necessidade de otimização e maximização dos resultados para os quais são destinados.

Na atual gestão, há um planejamento e repasse de recursos bastante rígidos no sentido de cobrar as ações e resultados. Quando o recurso destinado a uma ação não é usado, reavê-lo para o próximo exercício é uma tarefa bastante difícil. No caso do BH Cidadania, a idéia é que os recursos sejam aplicados na melhor alocação possível para desencadear resultados para as famílias em vulnerabilidade. Aos olhos da atual prefeitura, recursos parados podem ser melhor aproveitados, então, para evitar a recorrente estagnação dos recursos quando poderiam estar em melhores alocações, se faz necessário redigir um documento explicando a causa da ausência de destino para aquele recurso.

² Estará disponível nos Anexos.

Formulação

O BH Cidadania foi pensado em um cenário arcaico, no sentido das políticas públicas. As políticas sociais eram entendidas como pequenos fragmentos que compunham o atendimento e o desperdício de recursos que vem com esse olhar é consideravelmente grande, uma vez que várias equipes de diferentes áreas muitas vezes visitavam o mesmo território para buscar as mesmas informações, mas não as compartilhavam, tinham de atender a mesma família, mas por tratarem somente uma ponta da vulnerabilidade, as outras continuavam a prejudicá-la e traziam o problema de volta. Com isso, a identificação da origem do problema é quase impossível com o emaranhado de relações entre os problemas. Todo esse cenário trazia um atendimento precário, as famílias em áreas de vulnerabilidade não recebiam o auxílio necessário. A formulação do BH Cidadania emerge junto da reforma administrativa que o município sofreu.

Em certo momento percebeu-se a dificuldade de ligar os investimentos aos resultados gerados pelas políticas públicas, não era possível entender como desenvolvimento das classes sociais com menores rendas, residentes em vilas e favelas estava acontecendo e se estava. Quando Maurício Borges idealizou uma estratégia de gestão cuja essência era baseada no trabalho matricial, esse desenvolvimento seria palpável. Partimos de um cenário, no qual, a lógica predominante era a técnica e centralizadora. Demorou-se um pouco até que percebessem a ineficiência e o desperdício de recursos que o chamado “insulamento setorial” causava. O argumento que dominava a administração pública era o de manter o poder diagnóstico das prioridades para a esfera gerencial, enquanto afastava o poder de direcionar as políticas sociais do âmbito local. Não há dúvidas que funcionava por inércia, ou seja, por não haver outra estratégia de gestão que invertesse essa forma.

O programa BH Cidadania nasce no fim do governo Célio de Castro, e foi idealizado pelo então secretário de Planejamento Maurício Borges Lemos, dentro da SCOMPS (Secretaria de Coordenação e Políticas Sociais). O idealizador do BH Cidadania, Maurício Borges – até então coordenador da SCOMPS –, visualizou com sua equipe a tendência de consolidar instrumentos que permitissem a participação do extrato da população para o qual a política era voltada atrelada a necessidade da inclusão social e da conquista dos direitos sociais, a necessidade do fim do insulamento setorial por não colaborar com o esforço de atingir as famílias em vulnerabilidade de maneira eficiente. Favorecido por um contexto no qual a Prefeitura assume e reafirma o comprometimento com essas metas através da acessibilidade a bens públicos e resolução de problemas de uma maneira eficaz, o Programa em questão elaborado.

O movimento que a formulação de políticas públicas, principalmente as sociais, faz é o de institucionalizar a inversão de papéis: o âmbito local tem a competência de direcionar a máquina pública para as demandas que considera prioritárias. Essa conquista traz não só mais foco e precisão como mais impactos na comunidade.

Etapas de Implementação

A implantação do programa encontra sua primeira dificuldade quando já estava elaborado, tinha sua estrutura e funcionamento inovadores, porém, Maurício Borges e sua equipe deixaram a SCOMPS antes que pudessem colocar o Programa recém-gerado em prática.

Logo em 2002, com a saída de seu idealizador e sua equipe, um gestor suplente entra para a coordenação do BH Cidadania. Não fazia parte de seu interesse pessoal e político manter o Programa com visibilidade no cenário político e lutar pela sua implantação correta, e por isso, até o fim da sua gestão, o Programa teve sua imagem consideravelmente danificada, no sentido de perder credibilidade, pauta e atenção. Ele estava no caminho para o esquecimento. Em 2003, no entanto, Marcelo Alves Mourão, psicólogo por formação, o programa ganhou novo fôlego e começa a retomar aos poucos a credibilidade da população e dos colaboradores dessa gestão pública. Em 2005, o trabalho que Marcelo Mourão exerceu foi recompensado por conseguir a solidificação do Programa. Nesse espaço de tempo de dois anos, sua função foi apenas de recuperar o prejuízo deixado no Programa pela falta de compromisso do suplente.

A estratégia, então adotada, foi trabalhar com outros programas intersetoriais que tinham mais visibilidade para ir construindo a imagem que o BH Cidadania queria passar. Muitos gestores, quase a unanimidade deles, atribuem a sobrevivência do Programa a seu desenho inovador que acompanhava as mudanças que a reforma administrativa sinalizava. Contando sempre com as Secretarias Temáticas, principalmente com as menores (no sentido de orçamento, como Assistência Social e Esportes) e com o reconhecimento da comunidade, o BH Cidadania foi crescendo frente aos olhos da política.

Inicialmente, o BH Cidadania trabalha com NAF, núcleos de atendimento à família. Era uma iniciativa municipal de introduzir a política da Assistência Social na realidade das famílias, fazendo encaminhamentos e auxílios. Era o embrião do que viria a ser o CRAS, uma iniciativa municipal pela sinalização do governo federal do que seria a base da gestão. Com a federalização do centro de referência da assistência social, o NAF torna-se CRAS no município e concretiza essa política. Como o CRAS é um dos serviços que compõe o BH Cidadania, trouxe a solidificação do atendimento, um benefício a mais para a comunidade.

Ao longo do desenvolvimento do Programa, várias mudanças na estrutura e na forma de gestão ocorrerão. Algumas delas renderam mais repercussões e aprendizado por precisarem de mais atenção da gerência. São elas: logo no início do BH Cidadania em sua versão implantada, a Secretaria responsável pelo Programa era a Secretaria de Políticas Sociais. O organograma fora então modificado para ter as Secretarias de Saúde e Educação como adjuntas da Políticas Sociais, bem como já eram a de Cultura, de Esportes, de Assistência Social e de Direito e Cidadania. Essa mudança trouxe algumas discórdias, uma vez que as duas primeiras tinham muitas atribuições para serem subordinadas a outra Secretaria, o que traria muito mais burocracia e rigidez em sua gestão própria, além de não se identificarem como adjuntas pelo poder orçamentário que tem. O desfecho dessa questão foi a saída da Saúde e Educação da condição de adjuntas para iguais à Secretaria de Políticas Sociais.

Mais tarde no caminho do Programa, foi a vez da antiga Secretaria de Cultura ser o foco da mudança. Ela se desvinculou das Políticas Sociais para se tornar uma Fundação, a Fundação Municipal de Cultura. O impacto para o BH Cidadania é o desprendimento da Cultura frente às Políticas Sociais, ou seja, dificultou a articulação das atividades culturais no espaço. Antigamente, era natural o diálogo com as atividades de integração entre Cultura e Espaço BH Cidadania, uma vez que ela era subordinada e precisava do aval da Secretaria de Políticas Sociais para várias questões. Isso gerava uma ligação maior, que hoje foi desestimulada.

Durante o andamento do Programa, as dificuldades foram aparecendo e desaparecendo também nas questões operacionais. A federalização dos programas é um obstáculo presente no cotidiano do BH Cidadania. A razão disso é que o governo federal controla o formato dos programas, dando menos espaço para a política municipal inovar e tentar trazer novas formas de gestão. A inovação no âmbito municipal tende a ser mais simples, porque a gerência é mais próxima da própria população. O problema é um formato tal que não permita uma ação adaptada para um território, como é o foco do BH Cidadania através da territorialidade e descentralização. É uma questão que é recorrente e contornada.

Também aconteceram mudanças relevantes no espaço físico usado pelo Programa como meio de alcançar a comunidade e levar atividades a ela. No início, o BH Cidadania dividia o espaço com o CRAS. Era necessário usar casas alugadas com espaço restrito para as atividades. Corria-se o risco de não ser possível desenvolver os esportes de maneira completa, a acessibilidade era restrita, os espaços eram compostos por duas ou três salas apenas, o que restringe o número de atividades acontecendo, não há espaço suficiente para o tele centro, dificilmente há espaços destinados para atendimentos técnicos (psicólogos e assistentes sociais) ao mesmo tempo. Não havia recurso suficiente para construir equipamentos e ainda não se confiava plenamente nos desdobramentos que ele traria. Conforme a credibilidade aumento, tanto com as comunidades como com os agentes políticos, o BH Cidadania foi conquistando recursos e Orçamentos Participativos para construção de equipamentos novos e adequados para a variedade de serviços ofertados. Hoje, alguns são considerados exemplo como Zilah Spósito e Novo Aarão Reis, que tem direito a teatro, elevador, tele centro e quadra.

A superação dos obstáculos veio, desde o começo, com a incorporação e defesa do Programa por parte das Secretarias Temáticas. A comunidade teve um papel fundamental também na adesão, quando solicitou construções de equipamentos pelo Orçamento Participativo. Logo no início, Esportes e Assistência Social identificaram-se com o Programa e o defenderam fortemente como meio de alcançar a comunidade. Já Saúde e

Educação é um trabalho de convencimento, mas mesmo assim, defendem o programa como porta de entrada de políticas sociais no território. Foi assim que o BH Cidadania conseguiu de concretizar no cenário político social de Belo Horizonte.

Outra dificuldade importante é a intersetorialidade nas instâncias superiores. O problema de articular a rede não é no território e sim nas discussões no âmbito de Secretários, como explicado no tópico “Responsáveis”.

Atualmente, o BH Cidadania se transformou em um programa articulador que atua como uma espécie de guarda-chuva onde todos os demais programas estão sob sua proteção. Não há, por parte de nenhum gestor, funcionário do espaço ou usuário, a visão de um horizonte onde o BH Cidadania deixe de existir. É uma visão unânime que o Programa se consolidou de tal forma que ele é a porta de entrada para os demais programas e projetos e a única segurança de existência para muitos. Articular órgãos e secretarias diversas não é fácil e conscientizar todos os envolvidos numa gestão pública da importância da aplicabilidade desses princípios é uma tarefa árdua que exige muita dedicação e esforço da equipe de gerência do programa.

Aspectos Legais

Não há um respaldo legal que garanta a permanência intrínseca do Programa na pauta de políticas públicas. Quando foi criado, ele era o fruto de uma reforma estrutural e política da Prefeitura de Belo Horizonte e o exemplo mais claro da estratégia de gestão implantada. Com mudanças de gestão, o Programa passou por algumas triagens para continuar na pauta do prefeito. A mais recente delas, chamada Programa BH Metas e Resultados do Prefeito Márcio Araujo de Lacerda, no qual foram definidos projetos com a função de embasá-lo.

Essa nova estratégia de gestão por resultados definiu os chamados Projetos Sustentadores, no total de 40, para orientá-la. A definição dada pela própria lei é: “Projeto Sustentador: empreendimento que mobiliza recursos e competências para alcançar, em conjunto com os demais projetos da respectiva Área de Resultado, as transformações desejadas e previstas;”. Em outras palavras, houve uma seleção dos programas já existentes e se mantiveram aqueles que foram considerados com maiores chances de alcançarem as metas em conjunto e os resultados esperados. O assunto tange o BH Cidadania justamente por ele ter sido escolhido como um desses Projetos Sustentadores da nova gestão.

Junto do BH Cidadania, outros projetos complementares foram selecionados. É o caso do Vila Viva – focado em urbanização e melhoria das condições de vida nas vilas e favelas de BH –, do Orçamento Participativo, da Rede BH Cultural, do BH Digital, da Saúde da Família, Programa de Atendimento ao Idoso, da Escola Integrada e do Ensino Infantil.

Essa seleção do BH Cidadania como Projeto Sustentador traz um respaldo legal, porém, apenas durante a implantação do Programa BH Metas e Resultados, não o institucionaliza como parte permanente da política social de Belo Horizonte. O Decreto que estabelece essa relação e os responsáveis estará nos anexos.

Também como aspecto legal, há a definição, por lei, quais cargos estão autorizados e suas respectivas funções, já mencionados no tópico dos responsáveis.

Muitos gestores entrevistados vêem a institucionalização total do Programa em lei como um requisito para o crescimento exponencial. Se isso ocorresse, traria uma segurança quanto a abrangência e o crescimento do Programa e isso traria mais consolidação e certeza da existência do Programa e, com muitas chances, traria também mais investimentos e recursos.

Relações com outros Programas

O BH Cidadania criou uma relação bastante intensa com programas e projetos, principalmente, da área de inclusão social. A razão disso é que ele é um espaço já articulado com a comunidade na qual atua, já possui visibilidade e identificação dos moradores, além de estar consolidado no sentido da intersetorialidade, do trabalho em rede. Sendo assim, uma ação recorrente está sendo a de usar os territórios com Espaços BH Cidadania como piloto para outras políticas sociais iniciantes. Por exemplo, no lançamento da Escola Integrada,

das UMEIs (Unidade Municipal de Educação Infantil), alguns Espaços BH Cidadania foram escolhidos para incorporarem uma atividade.

Identifica-se como um programa guarda chuva por proteger em sua composição projetos que, sem ele, provavelmente não existiriam. O programa em questão cresceu e ganhou muita credibilidade com os moradores no sentido de, como mencionado antes, resolução de problemas e dúvidas, acompanhamento, aconselhamento, atividades diversas, encaminhamentos. Por essa razão, introduzir no espaço uma política nova significa testá-la em um contexto articulado, preparado para recebê-la.

Por depender da participação de todos os setores para atingir o atendimento adequado para as famílias e escolher não trabalhar com a estratégia de cada profissional fazer uma parte e sim com uma equipe intersetorial, o andamento e desempenho do programa estão diretamente ligados a capacidade da gerência da Secretaria Municipal de Políticas Sociais de se relacionar com as demais secretarias e trabalhar suas necessidades, o que delegar, quando interferir, como treinar, etc.

O requisito para que o programa tenha bons resultados com as famílias é a crença na intersetorialidade. O trabalho em rede, para os profissionais da ponta, é a única maneira de utilizar o recurso e conseguir alcançar as famílias de tal maneira que elas sintam a diferença. O reconhecimento dessa intersetorialidade é unânime entre os profissionais e isso alinha os funcionários, mantém em vista o norte, o objetivo principal do BH Cidadania, que é trabalhar para atar as pontas das famílias sem condições de fazer por si mesmas.

A lei em anexo também estabelece cargos, nos quais, uma das funções é manter a boa comunicação e zelar pelo bom relacionamento e articulação com outras secretarias e programas. É o caso, por exemplo, da Gerência de Articulação e Integração de Ações do Programa BH Cidadania, cuja atribuição é “promover a articulação entre a gestão do Programa BH Cidadania e as Secretarias envolvidas em ações integradas”. A preocupação com a rede e a articulação com ela é instituída até mesmo em leis. A conclusão a que se chega é que há uma concretude e coerência nos objetivos, na função do programa com a realidade e a busca pelas ações em conjunto de maneira a sempre estar acompanhando e revisando os parceiros, a relação e o que eles precisam. O “estar sempre presente” transforma a concepção que muitos têm inicialmente de “estão tentando forçar a nossa adesão” ou “isso seria mais uma porta de entrada de trabalho para mim” para uma cooperação que precisa da iniciativa de cada um para, aos poucos, construir laços fortes de trabalho e confiança.

É importante relatar sobre o relacionamento da Coordenação do BH Cidadania e as secretarias participantes que é necessária uma estratégia diferente para lidar e conseguir a articulação de cada uma.

Pontos Relevantes do BH Cidadania

Foi mencionado que o Espaço BH Cidadania pode ser conquistado por meio do Orçamento Participativo. Entretanto, antes de entrar nas opções para a comunidade, o território precisa passar pela Gerência do programa na Secretaria de Políticas Sociais para uma análise. O estudo que será feito trata-se da adequação ou não do território em questão. A finalidade de um desses espaços é levar para territórios de alta vulnerabilidade com famílias nessa mesma condição e beneficiárias do Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada (BPC). Uma vez que o território requerente for aprovado, poderá ter como opção o espaço no Orçamento Participativo. A idéia é manter o foco do programa com seus objetivos claros e concretos.

A intersetorialidade é entendida pelos gestores da área de formulação e da ponta mais como uma estratégia de gestão interligada do que como um programa e que, para ter o sucesso total, toda a cidade de Belo Horizonte precisa trabalhar com essa idéia de intersetorialidade. Com isso, o programa passaria a servir de linha mestra para as outras políticas.

Essa intersetorialidade é o norte do programa, é o que alinha as todos os profissionais em suas ações. Esse princípio é tão difundido e incorporado que é considerado uma premissa para muitos. Na prática, o trabalho em rede é quase intrínseco aos equipamentos. Há três maneiras cadastrar uma família: demanda voluntária, quando ela própria procura o espaço para participar das atividades; a buscativa, quando os técnicos saem pelo território e convidam as famílias e, por fim, quando há indicação. Esse último caso, em particular, é a prática pura do trabalho em rede. O espaço recebe indicações de outros equipamentos de atendimento público sobre

famílias que precisam dessa atenção. É muito comum receberem indicações do posto de saúde de crianças, mulheres e idosos que poderiam se beneficiar das atividades oferecidas no espaço. O encaminhamento é a prova do olhar intersetorial construído com a rede. Há o reconhecimento do trabalho do outro, do precisar do auxílio do outro, que não é somente o seu trabalho que trará uma mudança para aquela família.

O mecanismo de conversa, divulgação, discussão da comunidade após a entrada do Espaço BH Cidadania é a Comissão Local. Conduzida pelo coordenador do espaço, essa reunião tem o intuito de trazer profissionais e representantes de todas as áreas, ONGs e comunidade para uma discussão mensal de quais atividades serão desenvolvidas naquele mês. É um espaço intersetorial de balanço dessas atividades e conta com a participação de representantes da comunidade para trazer demandas. A Comissão Local também funciona como instrumento de monitoramento da Secretaria de Políticas Sociais, uma vez que recorrentemente mandam o responsável pela regional para atender a essa reunião. É uma maneira de estar sempre interligado, manter o contato, participar e estar presente.

A casa do brincar, uma das atividades oferecidas no espaço, tem duas finalidades: a primeira, sua principal, é a criança ser levada com um responsável para brincar com ela. Com o auxílio de uma brincante, esse responsável aprende o papel do brincar e da sua participação na formação dessa criança. A segunda é a viabilização do comparecimento desses responsáveis em atividades voltadas para eles. Nesse ponto, se avós ou mães não tem com quem deixar a criança para participar da oficina de convivência, o espaço funciona como uma “creche” por duas horas até que essa responsável saia da atividade do espaço.

Para manter a intersetorialidade sempre em pauta para todos os setores, é necessário que haja mecanismos de conexão entre os componentes da estrutura de gestão do programa. Foram definidas, então, diferentes reuniões para coordenação e diálogo. As principais são: Câmara Intersetorial de Políticas Sociais que envolve os secretários da Políticas Sociais, Educação, Saúde e Cultura. Esse é o encontro decisório, sua função é articular diretrizes e metas do Programa e posteriormente, realizar reuniões para avaliação do andamento dessas metas e diretrizes. No âmbito gerencial, é realizado o Grupo Técnico de Assessoria e Monitoramento – GT e conta com a participação de técnicos das secretarias temáticas e URBEL. Sua finalidade é acompanhar a implantação das ações junto das regionais e verificar as diretrizes do ponto de vista local, se são realmente coerentes. A comissão local, no âmbito executivo local,

A opção pelo coordenador do equipamento BH Cidadania ser o mesmo do CRAS leva a alguns problemas técnicos. Esse coordenador tem 3 superiores de mesma instância, ou seja, precisa “responder”, prestar contas para a gerência do próprio programa em questão, para Secretaria de Assistência Social e Secretaria de Políticas Sociais. Partindo do pressuposto que há, ainda que seja mínima, uma divergência de interesses, o coordenador fica suscetível a orientações diferentes e isso pode prejudicar o trabalho.

Como atividade fim nos encaminhamentos, o BH Cidadania tem uma parceria com outro entre da rede chamado GGEM. Ele é responsável pelo fornecimento de cursos profissionalizantes. Tange o Programa, porque o utiliza para descobrir as demandas da comunidade e tentar ofertar vagas para essas famílias em vulnerabilidade em escolas como o SENAI. O encaminhamento é feito pelo BH Cidadania a essas vagas que são ofertadas pelo GGEM.

Impressões Pessoais

