

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
CENTRO DE EDUCAÇÃO EM CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

A CONSTRUÇÃO FEDERAL DA INTERSETORIALIDADE NA POLÍTICA DE
DESENVOLVIMENTO SOCIAL BRASILEIRA: O CASO DO PROGRAMA BOLSA
FAMÍLIA

LUCAS AMBRÓZIO LOPES DA SILVA

SÃO CARLOS

2013

**A CONSTRUÇÃO FEDERAL DA INTERSETORIALIDADE NA POLÍTICA DE
DESENVOLVIMENTO SOCIAL BRASILEIRA: O CASO DO PROGRAMA BOLSA
FAMÍLIA**

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
CENTRO DE EDUCAÇÃO EM CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

A CONSTRUÇÃO FEDERAL DA INTERSETORIALIDADE NA POLÍTICA DE
DESENVOLVIMENTO SOCIAL BRASILEIRA: O CASO DO PROGRAMA BOLSA
FAMÍLIA

Lucas Ambrózio Lopes da Silva

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, do Centro de Educação e Ciências Humanas, da Universidade Federal de São Carlos, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Profa. Dra. Carolina Raquel Duarte de Mello Justo

Palavras-chave: Intersetorialidade; Programa Bolsa Família; Governo Federal; Coordenação Intragovernamental

São Carlos, 2013

**Ficha catalográfica elaborada pelo DePT da
Biblioteca Comunitária da UFSCar**

S586cf

Silva, Lucas Ambrózio Lopes da.

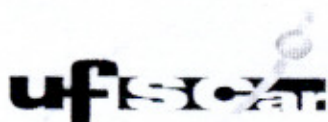
A construção federal da intersetorialidade na política de desenvolvimento social brasileira : o caso do programa bolsa família / Lucas Ambrózio Lopes da Silva. -- São Carlos : UFSCar, 2013.

143 f.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal de São Carlos, 2013.

1. Ciência política. 2. Governo Federal. 3. Coordenação intragovernamental. I. Título.

CDD: 320 (20^a)



PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA
BANCA EXAMINADORA DA DISSERTAÇÃO DE MESTRADO DE
Lucas Ambrózio Lopes da Silva

08/02/2013

Prof. Dra. Carolina Raquel Duarte de Mello Justo
Orientadora e Presidente
Universidade Federal de São Carlos/UFSCar

Prof. Dr. Valeriano Mendes F. Costa
Universidade Estadual de Campinas/UNICAMP

Prof. Dr. Marcelo Coutinho Vargas
Universidade Federal de São Carlos/UFSCar

Submetida à defesa em sessão pública
Realizada às 10:00h no dia 08/02/2013.

Banca Examinadora:

Prof. Dra. Carolina Raquel Duarte de Mello
Justo
Prof. Dr. Valeriano Mendes F. Costa
Prof. Dr. Marcelo Coutinho Vargas

Homologado na CPG-PPGPOL na
574ª Reunião no dia 08/02/2013

Prof. Dr. Thales Haddad Novaes de Andrade
Coordenador do PPGPOL

À vó Bela e sua doce lembrança

Agradecimentos

Demorei muito tempo para começar a escrever estes agradecimentos. Era estranho pensar em tudo que foi vivido neste mestrado e fazer caber tamanha gratidão em uma página. Começarei do mesmo modo que comecei os agradecimentos da monografia. Agradeço primeiro a Deus pelo dom da escolha, fazer um mestrado implica em muitas escolhas e renúncias, mas certamente a sensação que vem agora é de competência, felicidade e certeza de que fiz as escolhas certas. Nestes momentos, tê-lo ao meu lado foi um alívio.

Uma destas escolhas difíceis foi a escolha da Universidade e terminado esta etapa tenho a certeza de ter feito a escolha certa. Sou muito grato a UFSCar, por ter me proporcionado excelentes condições para este mestrado e para construções que levarei comigo. Agradeço a cada professor e a cada amigo que aí fiz. Com estes construímos a família QG, cada um com seus traços particulares. Mas somos iguais na união, na alegria e no comprometimento, eles me ajudaram a fazer a melhor transição para a pós-graduação. Tenho muito a agradecer aos professores que aí conheci e que serão eternos mestres e amigos.

No trabalho intenso de pesquisa para esta dissertação não poderia deixar de demonstrar minha imensa gratidão a orientadora e amiga Profa. Carolina Justo. Foi um grato prazer poder ter sido seu primeiro orientando de pós-graduação, um aprendizado muito rico e uma parceria rara. Agradeço aos membros da banca, Prof. Valeriano Costa e Prof. Marcelo Vargas, pelas excelentes contribuições e que sem dúvida tornaram esta dissertação mais qualificada. Agradeço também a Profa. Maria do Socorro, que como seu nome mesmo diz, era nosso socorro nas angústias metodológicas e da carreira acadêmica, é uma amiga e parceira também. Neste sentido agradeço a Profa. Vera Cepêda, por sua excelente contribuição teórica e por nos brindar com suas aulas eletrizantes.

Devo muita gratidão às pessoas que colaboraram com a pesquisa de campo, em especial ao amigo Walter Emura, que abriu as portas do MDS para a realização da pesquisa, sem ele esta tarefa seria muito mais árdua e incompleta. Agradeço a cada um dos meus entrevistados no governo federal, em especial a excelente equipe do MDS, que me receberam com muita cortesia, ânimo e comprometimento com a pesquisa. Feita esta pesquisa, tenho que confessar que sou um admirador do trabalho que esta equipe vem desenvolvendo, como escrevi, a atuação deles é decisiva para o elevado nível de coordenação e diversos outros sucessos desta política tão importante e decisiva para milhões de brasileiros.

Agora chegou a hora de agradecer as pessoas mais queridas da vida, minha família, meu tudo! Gostaria de agradecer meus queridos pais, fonte inexorável de apoio nesta e em

todas as jornadas. Com minha mãe, Josefina, aprendi tudo que tenho de mais afetivo, com meu pai, João, aprendi a enxergar o meu lugar no mundo – saber que a humildade, a simplicidade e o serviço ao próximo devem ser nossos orientadores. Assim me fizeram ver que não basta estudar, temos que mobilizar nosso conhecimento para transformar as pessoas que estão a nossa volta. Com os dois aprendi a ser o que sou e com seus exemplos aprendi que superar barreiras é tão trivial como caminhar e que o sucesso é 90% suor. Aprendi, portanto, que um bom exemplo educa muito mais que horas de “dedicação” vazia.

Sou muitíssimo grato a minha irmã, Francine, que como irmã mais velha me serviu de exemplo de dedicação, quisera eu ter metade de sua capacidade de entrega ao trabalho. Ela também era meu espelho e certeza no futuro, pois nela eu me via e via nas suas vitórias as minhas vitórias, além de compartilhar com ela meus sentimentos. Agradeço também aos meus avós que com seus jeitinhos me ajudam a entender-me melhor, já que são a origem de tudo. Em especial agradecimento a minha eterna amiga, madrinha e vó, Vó Bela, que partiu no fim desta caminhada, sei que no lugar que ela está, está feliz e sorrindo como sempre. A ela dedico esta dissertação!

Agradeço por fim a uma moça meiga e linda que entrou na minha vida, justamente no final desta caminhada, minha namorada Fernanda. Sua presença em minha vida tem feito com que minha alma se aquiete e fique tranquila, ela faz-me encontrar comigo mesmo todos os dias. Sem sua presença, seu carinho e seu apoio, eu não teria consigo chegar onde cheguei, só ela sabe como. Seu amor me inspira, me renova e tem sido o maior presente que Deus colocou na minha vida. A ela todo meu amor! (intenso como só ele é).

Escrevo estes de um lugar diferente e encantador. Estou muito feliz com os resultados desta pesquisa e ainda mais animado para o próximo passo. Que venha o doutorado!

São Carlos, 15 de janeiro de 2013.

Resumo

As recentes políticas de desenvolvimento social são marcadas por grandes desafios e têm tensionado a estrutura estatal a responder segundo novos arranjos, exigindo, entre tantas experimentações institucionais, novas formas de coordenação entre os setores governamentais. Neste contexto, as políticas de desenvolvimento social advêm do encontro das estratégias de desenvolvimento econômico com as estratégias de políticas sociais. Este movimento é o mesmo que tem levado à emergência da intersetorialidade como princípio chave dos recentes programas sociais, principalmente os esforços voltados para o combate à pobreza. A intersetorialidade tem sido, pois, disseminada como uma tarefa a ser compartilhada federativamente.

Tomamos como estudo de caso o Programa Bolsa Família - PBF, demonstrando as principais características da construção de intersetorialidade em seu interior. Como recorte, definiu-se que o centro da análise seria o governo federal, por entender que este assume papel fundamental na estruturação e nas formas de intersetorialidade que caracterizarão o PBF, além de constatar-se que sua atuação nesta temática ainda é pouco estudada pelos trabalhos da área (que, em geral, a analisam desde a implementação local do PBF). Os resultados de pesquisa apontam para a presença de um ambiente favorável ao trabalho intersetorial em nível federal, levando a arranjos complexos de articulação e coordenação. A intersetorialidade é, aqui, analisada a partir dos papéis: 1) do cadastro unificado; 2) dos programas complementares ao PBF; 3) das atividades de gestão das condicionalidades do programa; 4) dos órgãos colegiados e dos ambientes de coordenação multilateral; 5) dos processos de politização da administração pública e da delegação central; 6) das burocracias e suas redes; 7) da criação de órgãos intermediários de coordenação intragovernamental; 8) e do perfil presidencial e das consequências do presidencialismo de coalizão sobre as atividades governamentais.

Palavras Chave: Intersetorialidade; Programa Bolsa Família; Governo Federal; Coordenação Intragovernamental.

Abstract

The recent social development policies are marked by great challenges and have strained the state structure to respond according to new arrangements, requiring, among many institutional experimentations, new forms of coordination between government sectors. In this context, the social development policies come from the crossing of economic development strategies with the strategies of social policies. This is the same movement that has led to the emergence of intersectoriality as a principle key of the recent social programs, especially the efforts aimed at combating poverty. Intersectoriality has been disseminated as a task to be shared federally.

We study the “Bolsa Família” Program – PBF as case, demonstrating the main features of the construction of its intersectoriality. As an object, it was decided that the center of the analysis would be the Federal Government, understanding that this assumes a fundamental role in the structure and forms of intersectoriality that characterize the PBF, and noted that its performance in this subject has been poorly studied by Brazilian literature (which, in general, to analyze from the local implementation of PBF). The research findings point to the presence of a favorable environment for intersectoral work at the federal level, leading to complex arrangements of articulation and coordination. Intersectoriality is here analyzed from the roles: 1) the unified registry, 2) the supplementary programs to PBF, 3) the management activities of the conditionalities of the program, 4) the collegiate agencies and multilateral coordination environments, 5) of the politicization of public administration and central delegation; 6) of bureaucracies and their networks; 7) the creation of intermediary agency intragovernmental coordination; 8) and the profile presidential and the coalitional presidentialism consequences on government activities.

Key-words: Intersectoriality; Programa Bolsa Família; Federal Government; Coordination of Public Sector Organizations

Glossário de siglas e abreviaturas

CadÚnico: Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal

CAIXA: Caixa Econômica Federal

CC: Casa Civil da Presidência da República

CE: Comissões de Eficiência

CG: Comitê Gestor

CGAC: Coordenação-Geral de Acompanhamento da Inclusão Escolar

CGAN: Coordenação-Geral de Alimentação e Nutrição

CGU: Controladoria Geral da União

CLAD: Centro Latino-americano de Administração para o Desenvolvimento

CLT: Consolidação das Leis Trabalhistas

DAB: Departamento de Atenção Básica

DASP: Departamento de Administração do Serviço Público

DCon: Departamento de Condicionalidades

DEIDHC: Diretoria de Políticas de Educação em Direitos Humanos e Cidadania

ENAP: Escola Nacional de Administração Pública

EPPGG: Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental

EUA: Estados Unidos da América

FAPESP: Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo

FHC: Fernando Henrique Cardoso

FUNDEF: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

GE: Grupo Executivo

GIA: Grupo Interministerial de Acompanhamento

IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IGD: Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família

IGD-E: Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família para Estados

IGD-M: Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família para Municípios

IPEA: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MAP: Ministério de Aqüicultura e Pesca

MCid: Ministério das Cidades

MDA: Ministério de Desenvolvimento Agrário

MDS: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MEC: Ministério da Educação

MESA: Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome

MF: Ministério da Fazenda

MI: Ministério da Integração Nacional

MPOG: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

MS: Ministério da Saúde

MTE: Ministério do Trabalho e Emprego

OS: Organização Social

OSCIP: Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

PAC: Programa de Aceleração do Crescimento

PANES: Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social, Uruguai

PATH: Programme of Advancement through Health and Education, Jamaica

PBF: Programa Bolsa Família

PBSM: Plano Brasil Sem Miséria

PCdoB: Partido Comunista do Brasil

PETI: Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

PIB: Produto Interno Bruto

PJJHD: Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, Argentina

PMDB: Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PNP: Programa Nacional de Publicização

PRONATEC: Programa Nacional de acesso ao Ensino Técnico e Emprego

PP: Partido Progressista

PROGRESA: Programa de Educación, Salud y Alimentación, México

PT: Partido dos Trabalhadores

PTC: programas de transferência condicionada de renda

SAS: Secretaria de Atenção à Saúde

SECAD: Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão

SENAES: Secretaria Nacional de Economia Solidária

SENARC: Secretaria Nacional de Renda de Cidadania

SEPM: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres

SEPPIR: Secretaria Especial de Políticas de Promoção à Igualdade Racial

SESEP: Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza

SG: Secretaria Geral da Presidência da República

SNAS: Secretaria Nacional de Assistência Social

SUAS: Sistema Único de Assistência Social

SUS: Sistema Único de Saúde

Lista de Gráficos e Figuras

Esquema 1	2
Esquema 2	15
Esquema 3	74
Esquema 4	76
Esquema 5	79
Esquema 6	90
Esquema 7	93
Esquema 8	107
Esquema 9	108
Esquema 10	110
Esquema 11	126
Gráfico 1	13
Gráfico 2	77
Gráfico 3	78
Mapa 1	105
Mapa 2	106

Lista de tabelas

Tabela 1.....	70
Tabela 2.....	71
Tabela 3.....	85
Tabela 4.....	89
Tabela 5.....	121
Tabela 6.....	131

Sumário

1. Introdução	1
1.1. Breve caracterização do Programa Bolsa Família.....	11
2. Localizando a temática da intersetorialidade no conjunto dos desafios contemporâneos de cooperação e coordenação de políticas públicas	15
2.1. A cooperação federativa.....	17
2.2. A cooperação republicana	20
2.3. A cooperação social (participação social).....	23
2.4. A cooperação horizontal.....	24
3. A formação das políticas de desenvolvimento social, um processo de convergência, em quatro movimentos	27
3.1. Histórico e trajetória do desenvolvimento econômico e das políticas sociais no Brasil.....	27
3.1.1. O período de 1930 a 1964	27
3.1.2. O período de 1964 a 1988	31
3.1.2. O período pós 1988: intensas mudanças	32
3.2. O momento presente.....	35
3.2.1. Outros antecedentes importantes.....	35
3.2.2. A formação das políticas de desenvolvimento social brasileiras: encontro do econômico com o social	36
4. A trajetória da intersetorialidade.....	43
4.1. Discussões	43
4.2. Por onde a intersetorialidade estaria emergindo?.....	46
4.3. A trajetória da intersetorialidade no Brasil	48
5. A intersetorialidade no PBF: uma construção federativa	52
5.1. O modelo de coordenação federativa para a intersetorialidade no PBF: desafios e dilemas a partir da atuação do governo federal.....	54
6. Interseitorialidade no Executivo federal: o caso do PBF	66
6.1. A interseitorialidade indireta gerada pelo PBF com outros programas: O papel do Cadastro Único e dos programas complementares	66
6.2. A interseitorialidade direta gerada pelo PBF: O papel da gestão das condicionalidades	72
6.3. O papel dos órgãos colegiados	82
6.4. O papel da delegação central, da disseminação de conhecimentos específicos e da importância da temática e mecanismos de politização.....	87
6.4.1. O processo de materialização da interseitorialidade no PBF	89

6.5. O papel das burocracias e suas redes	96
6.5.1. O papel das carreiras horizontais do serviço público	98
6.6. O papel da SESEP	104
6.7. A influência do perfil presidencial, da formação dos gabinetes e as implicações de fragmentação do Executivo	114
6.7.1. Presidencialismo de coalizão e coordenação intragovernamental.....	115
6.7.2. Perfis presidenciais	118
7. Considerações finais.....	123
7.1. Tipologias e níveis de intersetorialidade	129
Referências.....	136

1. INTRODUÇÃO

Com a redemocratização e a promulgação da Constituição Federal de 1988, além da crise fiscal dos anos 90, as políticas sociais passaram a responder novas demandas e a operar segundo uma lógica complexa, que trouxe novas questões à agenda governamental. Entre outros fatores, estes movimentos recentes tentam dar resposta aos problemas de falta de integração entre as políticas públicas. Problema descrito por Martins (2005) como sendo a existência de uma “teoria da fragmentação” no que diz respeito à formulação/implementação das políticas públicas, que demanda, então, esforços governamentais de coordenação e integração de políticas públicas e setores governamentais.

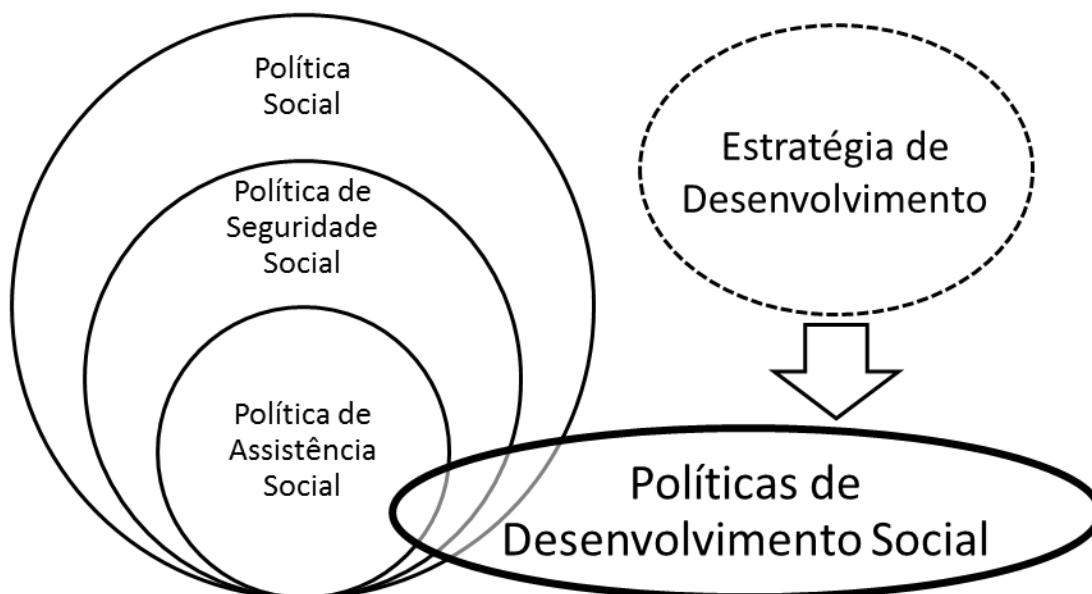
Simon Schwartzman (2004) desenvolve a ideia de três gerações de políticas sociais. A primeira estaria vinculada à ampliação e extensão dos direitos e benefícios sociais e é iniciada no Brasil na década de 30¹, consolidando-se somente com a Constituição Federal de 1988, quando houve a consagração de um amplo conjunto de direitos sociais. A segunda geração, que emerge da agenda dos governos FHC e Lula, buscaria racionalizar e redistribuir os recursos gastos na área social, a fim de equilibrar financeiramente os gastos sociais e corrigir a sua regressividade. Por fim, as políticas de terceira geração seriam aquelas que além das preocupações da geração anterior, teriam como objetivo central a qualidade dos serviços prestados, buscando responder integralmente aos problemas sociais, a partir da integração e coordenação entre as diversas políticas públicas. Desse modo, é visível nas políticas sociais alterações em seus olhares e objetivos centrais, que mudaram suas: estruturas, divisões de responsabilidades e práticas de intervenção.

¹ Sobre a composição dos direitos sociais no Brasil ocorrida na década de 30, Carvalho (2001) destaca que este processo ocorreu de forma autoritária e excludente, já que teria sido uma imposição do governo Getúlio Vargas e não uma conquista dos cidadãos. Assim, Carvalho vale-se do difundido conceito de Wanderley Guilherme dos Santos, “cidadania regulada”, para caracterizar esse processo, já que os direitos sociais seriam restritos aos trabalhadores sindicalizados, excluindo, assim, a maior parte da população da época (trabalhadores rurais, trabalhadores domésticos, desempregados, entre outros), além da relação entre sindicatos e patrões ser mediada por agentes do governo, compondo o pejorativamente chamado sindicalismo pelego. O autor sustenta, ainda, que no Brasil o processo de sucessão na conquista dos direitos seguiu sequência distinta daquela observada nos países desenvolvidos, descrita por T. H. Marshall (Marshall, 1967), onde se iniciou pela conquista dos direitos civis, depois os direitos políticos e por fim os direitos sociais, respectivamente nos séculos XVIII, XIX e XX, enquanto que no Brasil os direitos sociais teriam se expandido mais em contextos de restrição dos direitos políticos (Estado Novo varguista e regime militar).

A *hipótese* da pesquisa é de que as políticas de desenvolvimento social têm emergido no caso brasileiro articulando as estratégias de desenvolvimento com as políticas sociais; elas formam um conjunto de políticas que tem tensionado o Estado brasileiro a desenvolver novos mecanismos e gerar instituições e rotinas que deem conta desta demanda, posta pelo deslocamento da estratégia estatal. O Programa Bolsa Família seria exemplo de programa que vai ao encontro deste processo. No âmbito destas tensões na atuação estatal, acreditamos, pois, que a intersectorialidade assume papel de destaque como **desafio** a ser perseguido por uma vasta gama de políticas públicas. Ela conformar-se-ia em um elemento necessário para promover este encontro das estratégias e políticas de desenvolvimento com as políticas sociais. Sustenta-se que todo este processo é tão recente como incipientemente explorado pela literatura de ciências sociais, que ainda está debruçando-se sobre a interpretação deste momento de inflexão da atuação estatal no Brasil (Bielschowsky, 2011; Bresser-Pereira, 2011).

O *objetivo geral* da pesquisa é analisar os esforços governamentais empenhados a buscar uma maior intersectorialidade na gestão das políticas públicas, tomando-se como recorte e objeto de análise o Programa Bolsa Família (PBF), maior programa do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). A atividade de pesquisa compreenderá a análise da intersectorialidade a partir de dois pontos de vista: um endógeno, analisando a intersectorialidade no interior das áreas do MDS, e outro exógeno, isto é, as relações estabelecidas entre o MDS e os demais órgãos do governo federal envolvidos na operação do programa. Já sabendo de antemão que “não há modelos únicos que assegurem automaticamente a intersectorialidade e sinergia buscadas” (Draibe, 2009:126). Em nosso entendimento, as políticas de desenvolvimento social são políticas sociais alinhadas e incorporadas por uma estratégia estatal de desenvolvimento. Este conceito será desenvolvido ao longo do capítulo 3. Assim as políticas de desenvolvimento social dissociam-se do conceito tradicional de políticas de assistência social, historicamente constituído no Brasil como políticas isoladas de atenuação das consequências da vulnerabilidade social. O esquema sintetiza a argumentação da hipótese e apresenta delimitações entre os conceitos acima. Este esquema também será desenvolvido no capítulo 3.

Esquema 1: As políticas de desenvolvimento social como políticas integradoras



O Programa Bolsa Família é um programa de transferência direta e condicionada de renda que beneficia famílias em situação de pobreza. O programa possui três eixos principais focados na transferência de renda, condicionalidades (buscando fortalecer políticas de educação, assistência social, saúde e erradicação do trabalho infantil) e ações e programas complementares, que diferentemente do eixo de transferência de renda não buscaria o enfrentamento das consequências, mas sim, das causas da pobreza. No primeiro ano do governo da presidenta Dilma Rousseff, o PBF passa a criar uma espécie de focalização maior ao distinguir dentro do seu público alvo aquelas famílias em situação de extrema pobreza (estimada em 16 milhões de pessoas com renda per capita inferior a R\$ 70,00 mensais²). Esta reorientação integra o Plano Brasil Sem Miséria (PBSM), baseado na garantia de renda, inclusão produtiva e no acesso aos serviços públicos. Percebe-se, pois, que as grandes inflexões do PBF têm convergido no sentido de agregar uma gama maior de políticas públicas, integrando-as através de atividades de coordenação governamental e focalização/diferenciação do público alvo. O PBF contou com um orçamento, em 2012, de 18,7 bilhões de reais, 0,44% do PIB brasileiro.

Além dos motivos apresentados acima a opção por estudar o “Programa Bolsa Família” (PBF), a partir da análise de sua relação com as políticas de desenvolvimento social brasileiras, amparou-se também no fato de ser este um programa: de grande importância

² Valor vigente em outubro de 2012.

dentro do emergente ministério³, já que concentra a maior fatia do orçamento do ministério (ao receber 93,25% do orçamento gasto pelo MDS no ano de 2011, totalizando mais de 17,161 bilhões de reais⁴), com certa maturidade (desde 2004), de grande alcance social (seja pelo número de beneficiários, seja por sua grande capilaridade em todo o território nacional) e, principalmente, por ser um programa que está condicionado a indicadores de acesso às políticas públicas de saúde, educação e assistência social, o que traz a instersetorialidade como um princípio formal do programa (como explicitado na lei que institui o PBF, Lei 10.836/04).

Dadas tais características, o programa tem de enfrentar, obrigatoriamente, grandes **desafios de coordenação intragovernamental**, o que nos remete à necessidade de conformação de inúmeros mecanismos de integração de burocracias de diferentes órgãos, elaboração de instruções/rotinas de trabalho e uma reorientação das relações de poder, delegação e cooptação no interior do aparelho do Estado à luz de uma orientação política vinculada às estratégias amplas de políticas públicas do governo e ao estilo político presidencial.

Nesta perspectiva, o PBF possui uma função de espécie de “coluna vertebral” da política de proteção social implementada pelo governo federal, onde atua como elo de coordenação e articulação dos demais programas sociais (“sistema nervoso periférico”) às estratégias e prioridades políticas da agenda governamental (“sistema nervoso central”). O PBF é entendido, pois, como a porta de entrada e auxiliador de uma vasta gama de políticas de desenvolvimento social. Assim ele deve e vem sendo amplamente explorado pela academia como um laboratório para o estudo de políticas focalizadas e que persigam a missão de prover maior integração de políticas públicas. É, pois, um caso com grandes peculiaridades e submetido a cargas extremas de variáveis exógenas que o desafiam constantemente, como:

³ O MDS foi criado em janeiro de 2004, pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, com a missão e o desafio de implementar programas que envolvessem inclusão social, segurança alimentar, assistência integral e distribuição de renda às famílias que vivem em situação de pobreza. Este processo de reengenharia institucional buscou prover maior integração às políticas e colocar o governo federal como indutor e orientador desta gama de políticas, que tradicionalmente estavam mais vinculadas ao escopo de atuação dos governos municipais, responsáveis principais pelas temáticas.

⁴ Fonte: Portal da Transparência, CGU. In: <http://www3.transparencia.gov.br/TransparenciaPublica/jsp/execucao/execucaoPorProgGoverno.jsf>, acessado em 18 de setembro de 2012.

- Alta prioridade política, dada sua elevação ao topo da agenda governamental, tema recorrente da plataforma eleitoral de Lula nas eleições de 2002, através do comprometimento com o combate à fome, posteriormente materializado no Programa Fome Zero, posteriormente e parcialmente incorporado ao PBF;
- Grande vinculação ao perfil presidencial (como será evidenciado posteriormente ao apresentarmos algumas mudanças institucionais significativas no âmbito do PBF quando da chegada quando dos presidentes Lula e Dilma ao poder. Argumento a ser abordado quando do desenvolvimento do estudo de caso deste trabalho);
- Significativa capacidade de mobilização social, da comunidade acadêmica e da burocracia estatal. Argumento que fica evidente pelo grande quantitativo de trabalhos acadêmicos sobre o programa e pelo alto interesse dos burocratas de carreira do serviço público federal por uma atuação no programa, conforme evidenciado em inúmeras entrevistas desta pesquisa;
- Vinculação com a política de crescimento econômico, cuja estratégia como veremos no capítulo 3, apresenta uma clara priorização pelo mercado interno, neste esforço os programas de transferência de renda e as estratégias de combate ao desemprego e valorização crescente do salário mínimo seriam as ações governamentais mais significativas;
- Necessidade de desenvolvimento de mecanismos inovadores de tecnologia social e de implementação de políticas públicas, dada a grande ambição de suas metas, o que implica na construção de uma ampla rede de governança com inúmeros parceiros, atores sociais e demais entes federativos;
- Desafio de conformar-se como a porta de entrada e potencializador de uma série de políticas sociais;

Finalmente, por entendermos que a intersetorialidade possui uma definição demasiado ampla, delimitamos também como foco da análise a intersetorialidade (ou a parte dela) que se dá, somente, entre as estruturas administrativas do governo federal, não tendo condições, muito menos a pretensão de estudar as relações de intersetorialidade que se estabelecem ao longo da implementação do programa nos estados e municípios, ou mesmo do governo federal para com as organizações de mercado e com a sociedade civil, já que esta também seria um outro tipo de abordagem possível da temática, como veremos de maneira mais estruturada no próximo capítulo. Este recorte metodológico parte do princípio de que uma das

características mais marcantes do PBF é sua forte uniformidade, dada, principalmente, pela formulação fortemente centralizada do programa, haja vista que a participação dos municípios acaba se dando, fundamentalmente, na implementação, através da gestão do Cadastro Único (CadÚnico), enquanto que os governos estaduais ainda pouco atuam no programa. Esta característica de desenho federativo, segundo Fenwic (2009), seria uma das características mais significativas do PBF.

Orientado ao objetivo da pesquisa, procurar-se-á buscar respostas para as seguintes indagações, que são desdobramentos deste. Em que instâncias decisórias e de que maneira participam os principais ministérios e secretarias do MDS envolvidos na gestão do programa Bolsa Família? Qual a correlação de forças entre estes distintos atores? Será que o Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família⁵, criado no início do primeiro governo Lula representa(ou) um polo de gestão democrática do PBF? De que maneira? Há outros elementos e mecanismos informais relacionados ao processo de construção da intersectorialidade? Por outro lado, com que recursos e de que forma é feito o controle das condicionalidades de saúde e educação do PBF? Como são estabelecidos os canais institucionais de relacionamento entre as diferentes pastas ministeriais envolvidas na gestão das condicionalidades? Como se dá o engajamento destes distintos órgãos? Há inclinações de postura e adesão destes nos últimos anos? A que fatores político-institucionais isto se deve? No caso em análise, a intersectorialidade se apresenta como uma agenda conjunta entre os órgãos ou apenas uma convergência de agendas? Suas bases organizacionais são matriciais ou bilaterais? Qual o papel das burocracias envolvidas neste processo? Como elas atuam? Há vinculações entre padrão de coordenação intragovernamental e estilo político presidencial?

Buscar-se-á também resposta para questões sobre intersectorialidade que advêm da implementação do programa e da relação do governo federal com a gestão municipal do PBF. Quais as ações disparadas pelos diferentes setores/áreas/ministérios diante da verificação de não cumprimento das condicionalidades pelas famílias? A criação e aperfeiçoamento do CadÚnico representa um mecanismo importante de gestão da política social brasileira, na

⁵ O Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família, foi criado pela lei que institui o programa, vinculado diretamente à Presidência da República, com a finalidade de formular e integrar políticas públicas, definir diretrizes, normas e procedimentos sobre o desenvolvimento e implementação do Programa Bolsa Família, bem como apoiar iniciativas para instituição de políticas públicas sociais visando promover a emancipação das famílias beneficiadas pelo Programa nas esferas federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, tendo as competências, composição e funcionamento estabelecidos em ato do Poder Executivo (Lei 10836/04).

medida em que constitui uma base de informações complexa e compartilhada por diferentes instâncias do poder público. Em prol de uma gestão integrada e complementar da política social, da qual o CadÚnico é símbolo, como será que se dão as estratégias de gestão dirigidas a conferir maior proteção social aos cidadãos brasileiros? Quando, então, o CadÚnico aponta, por exemplo, que uma criança não está frequentando a escola, qual a instituição responsável pela notificação da família e qual a ação e responsabilidade que cada instituição tem diante desta constatação (já que o intuito é resolver o problema, antes de desligar a família)? Estes são apenas alguns exemplos de situações cotidianas da implementação de um programa do porte do PBF que demandam investigação criteriosa para compreender o grau de avanço ou não de práticas gerenciais intersetoriais que se configurem ao mesmo tempo em instrumento de democratização e de ampliação da proteção para os cidadãos brasileiros.

A compreensão destas estratégias e mecanismos requer análise institucional de normas operacionais e de acordos firmados no que se refere à gestão e implementação do programa, mas também a observação empírica das práticas e procedimentos efetivamente adotados e, desta forma, em alguma medida, também institucionalizados pela implementação do programa. Finalmente, deve-se ressaltar que, muitas vezes, as estratégias de cooperação intersetorial se constroem a partir de relações interpessoais. Marques (2003 e 2006) tem ressaltado em estudos recentes como instituições e atores sociais dialogam, trocam conhecimento e experiências, disputam recursos e entram em processos de embate de interesses através de redes sociais, cujo papel tem se mostrado, assim, relevante para a compreensão da dinâmica das relações intergovernamentais, supondo as múltiplas formas de intervenção dos atores sociais diversos na gestão e implementação de políticas.

Ciente de que o campo de políticas públicas ainda apresenta uma vasta agenda de pesquisa no Brasil, que ainda não se materializou no desenvolvimento de inúmeras teorias de políticas públicas, diferentemente das construções teóricas já visíveis na literatura norte-americana e europeia, e certo de que uma debilidade recorrente nos estudos deste campo é a proliferação de uma vasta gama de estudos de caso (Melo, 1999) sem a devida aderência e conexão com a literatura internacional, com os trabalhos e com a teoria nacional em formação⁶, este trabalho tenta conectar pesquisas e teorias tanto da área de ciência política

⁶ Em boa medida a referida carência se dá pela articulação dos trabalhos científicos sem o devido domínio de diferentes áreas do conhecimento que compõem o campo de políticas públicas, notadamente o campo mais multidisciplinar da área de ciência política, já que está fortemente relacionado a conteúdos das mais distintas áreas, não só das ciências sociais, bem como das ciências sociais aplicadas. Em geral, a maior parte dos estudos

quanto da área de administração pública, a fim de gerar constructos úteis e que são carentes às duas áreas. Assim, este trabalho visa contribuir para o processo de amadurecimento de uma literatura do campo de políticas públicas, em especial aos estudos sobre arranjos institucionais intersetoriais, coordenação governamental, poder e burocracia e instituições informais.

O método utilizado pelo trabalho pode ser dividido em duas partes indissociáveis: desenvolvimento teórico da hipótese e demonstração analítica por meio de um breve estudo de caso. Como variável de controle têm-se os arranjos informais de intersetorialidade, calcados nas relações interpessoais, que muitas vezes podem ser até maiores e mais potentes que os arranjos e mecanismos formais de cooperação burocrática e coordenação governamental. É por isso que se adotou como estratégia metodológica para investigação do objeto e do tema de pesquisa não apenas a análise de leis, normas e documentos, mas a observação empírica e a realização de entrevistas que permitam contrastar ou complementar as perspectivas formais e informais que permeiam e são ambas, pois, importantes para a compreensão da construção da intersetorialidade no PBF.

Assim, as formas pelas quais se estabelecem as relações intersetoriais podem ser observadas tanto através desta dimensão organizacional e formal, como também através de uma dimensão aqui denominada informal, constituída de relações, práticas e procedimentos que, muito embora possam não estar estritamente pautados por normas e regulamentações legais (desta forma, institucionalizadas), também são fundamentais para o funcionamento e integração entre as políticas, perpassadas, por exemplo, por relações pessoais e redes de relacionamentos, bem como pelo compartilhamento de identidades, visões de mundo, valores e referenciais que podem guiar as práticas dos atores sociais envolvidos na formulação e implementação das políticas públicas.

de caso em políticas públicas pouco consegue romper a barreira da área científica à qual o autor se vincula (Souza, 2003). Isso tem levado a uma sobrevalorização do segmento de estudos de análise de políticas públicas (*policy analysis*), parte importante dos estudos, mas ainda muito relacionado à pesquisa aplicada e ao suporte à tomada de decisão governamental. Há carência de estudos das áreas de análise de processos (*policy process*), avaliação de políticas públicas (*policy evaluation*) e processo decisório (*polycymaking institutions*). Desvendando as relações de poder e os mecanismos do ciclo de reprodução de políticas públicas, além de seus impactos (*outcomes*) sobre dada realidade. Fica evidente nestes casos a necessidade de construção de teorias específicas de políticas públicas vinculadas às teorias mais amplas da ciência política. A ciência política, em especial a brasileira, tem de criar redes e fomentar grupos, como já vendo começando a ser feito pela Associação Internacional de Ciência Política – *IPSA*, destinando ao campo de políticas públicas um espaço privilegiado nos canais de pesquisa e intercâmbio acadêmico institucionalizados, levando inclusive à criação de um Congresso Anual de Políticas Públicas, englobando seis de seus comitês de pesquisa.

Como parte componente da análise do papel das instituições na promoção da intersetorialidade em nível federal lançaremos mão da análise documental, a fim de, ao tomarem-se portarias, instruções normativas, regimentos e documentos administrativos, montar um panorama dos relacionamentos e papéis das instituições. Nesta perspectiva temos ciência de que a análise das dinâmicas formais, quando se trata de entender o processo de organização das burocracias, pode ser útil como ponto de partida, mas sem dúvida faz-se insuficiente, uma vez que o estudo das rotinas de trabalho e das relações de poder podem muitas vezes ocorrer à margem das institucionalidades formais.

Por dinâmica informal entendem-se formas de atuação para além dos padrões formalmente instaurados e para além da lógica institucionalizada. Entendemos que a dinâmica informal poder ser compreendida tanto como a transgressão da norma, quanto a operação em um cenário de lacuna da norma ou simplesmente de não regulamentação, seja pela omissão do agente disciplinador (formulador da norma) ou apenas por uma opção deste em não restringir a atuação do agente individual, dando a ele maior autonomia e discricionariedade para a execução de suas funções. Nesta pesquisa trabalharemos fundamentalmente com esta última extensão do conceito, que se mostrou a mais aplicável à realidade constatada na pesquisa empírica. Assim, ao nos referirmos à informalidade, propomos um olhar que refute o pré-conceito acerca de que ela é algo que deve ser eliminado e combatido pela organização por ser algo potencialmente danoso a ela. Pelo contrário, como veremos em uma das análises desenvolvidas no capítulo 4, a informalidade pode ser uma dinâmica que fortalece e legitima um processo de institucionalização em curso.

(...) instituições são regras formais e informais que moldam o comportamento dos atores. Como as instituições influenciam os resultados das políticas públicas e qual a importância das variáveis institucionais para explicar resultados de políticas públicas? A resposta está na presunção de que as instituições tornam o curso de certas políticas mais fáceis do que outras. Ademais, as instituições e suas regras redefinem as alternativas políticas e mudam a posição relativa dos atores. Em geral, instituições são associadas à inércia, mas muita política pública é formulada e implementada. Assim, o que a teoria neo-institucionalista nos ilumina é no entendimento de que não são só os indivíduos ou grupos que têm força relevante e influenciam as políticas públicas, mas também as regras formais e informais que regem as instituições. (Souza, 2006: 38-39).

Para dar conta, portanto, desta dimensão informal, que é fundamental para captar os avanços e retrocessos de práticas intersetoriais mais integradas, a análise de documentos, legislações e relatórios técnicos não foi suficiente, tendo sido necessário e conveniente a ida

do pesquisador a campo para a coleta de informações, mediante uma série planejada de entrevistas com questionários abertos e semi-estruturados a atores, fundamentalmente governamentais, envolvidos com a gestão das políticas abordadas, compreendendo sua dinâmica de trabalho e tentando compor, assim, a dinâmica informal de operacionalização das políticas, aí incluídas as práticas intersetoriais. As entrevistas também foram dirigidas a atores que, mesmo não possuindo vinculação formal direta às políticas, influenciam o seu debate, como seus sustentadores sociais (stakeholders) e antigos dirigentes públicos.

Propomos uma ressignificação para o conceito de intersectorialidade, já que a nosso ver ele necessita adotar um escopo mais amplo que o corriqueiramente utilizado pelos trabalhos que abordam a temática. Esta conceituação parte do pressuposto de que intersectorialidade é a integração dos setores de atuação governamental e não somente dos setores da política social. Assim, demanda coordenação e integração entre as políticas sociais e também as políticas públicas das áreas governamentais “meio” (como o planejamento e o orçamento, o fazendário e o de gestão pública), que são frequentemente esquecidos pelos trabalhos sobre intersectorialidade desenvolvidos no campo das ciências sociais, dada a sua conexão apenas indireta com os problemas sociais, porém não menos relevante.

Deste modo, para chegarmos ao conceito utilizado neste trabalho, tomamos a análise tanto de trabalhos que envolvem a temática da intersectorialidade, como de trabalhos que desenvolvem a problemática em torno da coordenação governamental, forjando um novo conceito a partir da junção destes dois âmbitos de estudo (como: Bakvis, 2004; Carneiro, 2010; Cunill Grau, 2005; Guirado, 2008; Martins, 2005; Peters, 1998; Repetto, 2009; Serra, 2004). A partir destes referenciais e com a ciência de que “um conjunto finito de conceitos nunca será capaz de capturar o que é, em princípio, um conjunto infinito de observações possíveis” (Davis, 2005: 29), desenvolvemos um novo e despretensioso **conceito** para o termo **intersectorialidade**: “conjunto de desenhos formais e práticas que conferem sinergia e complementaridade entre as diversas áreas específicas das políticas sociais, como assistência social, educação, saúde, etc, bem como entre os diversos setores engajados na produção das políticas públicas (como o administrativo, o orçamentário, o de planejamento, de recursos humanos, etc.)” (Silva, 2012).

Ao desenvolver este novo conceito, procuramos aglutinar tanto os inúmeros estudos sobre a temática da intersectorialidade, que, apesar de recentes, já configuram uma temática importante dos estudos do campo das Ciências Sociais no Brasil, elemento central de diversas

dissertações, teses e artigos publicados nos últimos anos, quanto os trabalhos da área de coordenação governamental desenvolvidos principalmente no exterior (na literatura norte-americana e europeia). Este esforço justifica-se pelo fato de que, nesses países, diferentemente da área de Ciência Política no Brasil, há a forte presença de estudos envolvendo a problemática da conformação das relações de poder e organização no interior do poder executivo, além de um sólido desenvolvimento da área de Administração Pública, que nestes contextos possui vínculos de interdependência com o campo da Ciência Política. Esta dissertação busca, pois, integrar os estudos brasileiros de intersectorialidade com as teorias de administração pública e de estudos do executivo desenvolvidas no exterior.

Assim, em nossa análise, a intersectorialidade não se restringe a uma questão meramente territorial ou de articulação das políticas sociais, mas engloba enfoques multidimensionais, respostas integrais e superação das intervenções setoriais especializadas ou fragmentadas, com baixo grau de diálogo na busca por soluções para problemas comuns e/ou inter-relacionados, orientadas por algum exercício de coordenação governamental, principalmente, intragovernamental. O que nos remete à necessidade de pensarmos em toda uma temática de governança e atuação das burocracias públicas.

Com o intuito de entendermos melhor os desafios de coordenação colocados ao PBF, apresentaremos a seguir uma caracterização sintética do programa, suas dimensões e os principais dados associados a ele, compreendendo, pois a complexidade da ação a qual ele se vincula.

1.1. Breve caracterização do Programa Bolsa Família

O Programa Bolsa Família foi criado em 2003, a partir da unificação dos programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás e como forma de implementação de um corpo de políticas sociais altamente distributivas e focalizadas (CARNEIRO, 2010; NERI, 2008). É um programa de transferência direta de renda com condicionalidades de educação, saúde e assistência social. Os valores transferidos são definidos com base na renda mensal per capita da família e também no número de crianças e adolescentes de até 17 anos. O cadastro único foi criado como um dos instrumentos de gestão do programa. Ele gerencia de maneira descentralizada diversas informações socioeconômicas das famílias inscritas.

O Programa Bolsa Família pode ser entendido desde um contexto marcado pela presença de uma série de programas com configurações similares, chamados de Programas de Transferência Condicionada de Renda. Todos são caracterizados por mecanismos de focalização dos beneficiários, transferência de renda e exigência/estímulos de ações de acesso a políticas sociais por parte de seus beneficiários. Essa gama de programas hoje está amplamente difundida na América Latina (Kliksberg, 2006; Conconi & Marquionni, 2008) e em outras partes, especialmente nos países em desenvolvimento. Destacaremos, pois, as condicionalidades do PBF em particular:

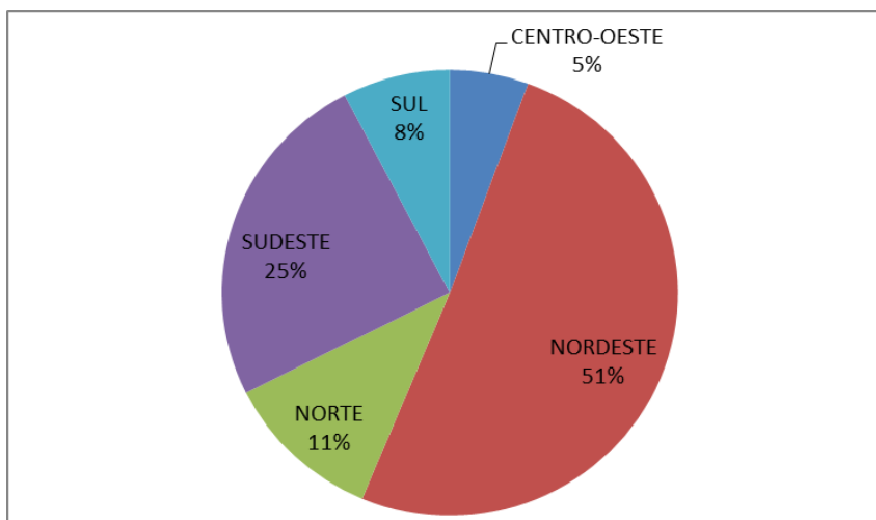
As condicionalidades de saúde foram estabelecidas por uma regulamentação conjunta do Ministério da Saúde com o MDS (Portaria conjunta MS/MDS 2509 de novembro de 2004), que consiste em que as famílias com crianças de até 7 anos devem comprometer-se em manter em dia o calendário de vacinação e as verificações de peso e altura (itens importantes da política de combate à desnutrição infantil) e mulheres grávidas devem passar por acompanhamento médico e educativo prévio e posterior ao nascimento do filho. A regulamentação define funções de controle e gestão da condicionalidade de saúde para as secretarias municipais e estaduais de saúde, para o Ministério da Saúde e para o Ministério do Desenvolvimento Social. Tudo isto é importante para transformar a condicionalidade de uma imposição para as famílias a um compromisso pelas condições mínimas de saúde entre os entes federativos e a sociedade, tentando cumprir, aqui, os três princípios básicos de gestão do programa: intersetorialidade, descentralização e participação social.

No referente à educação, a Portaria conjunta do Ministério da Educação com o Ministério do Desenvolvimento Social (Portaria MEC/MDS 3789 de novembro de 2004) instituiu uma frequência escolar mínima de 85% em todos os meses para as crianças entre 6 e 15 anos e de 75% para as crianças entre 16 e 17 anos. Assim como acontece com a regulamentação de saúde, é definida atribuição para todos os entes federativos e há a recomendação de práticas de participação social na gestão dos sistemas municipais de educação efetiva, de modo a fazer com que a participação social nestas instâncias da gestão escolar seja de fato e não apenas de direito; o mesmo acontece no que se refere à saúde.

A condicionalidade de assistência social envolvida no PBF surge de sua integração com o “Programa de Erradicação do Trabalho Infantil” (PETI), estabelecida pela Portaria 666 de dezembro de 2005, pois o PBF identifica dentre as famílias beneficiárias aquelas que estão em condições de vulnerabilidade ao trabalho infantil e estabelece um atendimento especial a

elas, mantendo ao mesmo tempo as especialidades de cada programa. Assim, a condicionalidade de assistência social consiste em que as crianças e adolescentes de até 15 anos em risco ou retiradas do trabalho infantil pelo PETI devem participar dos chamados Serviços de Convivência e Fortalecimento dos Vínculos com frequência de 85%.

Gráfico 1 – Distribuição das famílias beneficiários do PBF pelas regiões brasileira



Fonte: elaborado a partir do Data Social do MDS, dados consolidados para o ano de 2012

O PBF chega a todos os 5565 municípios brasileiros com um nível bastante efetivo de cobertura, hoje quase a totalidade da população estimada (99,9%), com base nas projeções do Censo de 2010, para este nível de renda per capita de até R\$ 140,00, são exatamente 13.724.590 de famílias que recebem o benefício⁷. O programa assume o papel de um dos principais programas do sistema de proteção social brasileiro do século XXI (SILVA, YASBEK e GIOVANNI, 2004; SILVA, 2008). Alguns estudos, realizados pelos técnicos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA (Silva, 2008), apontam que a recente queda dos níveis de pobreza de desigualdade no Brasil, sobretudo a partir de 2001, está vinculada, especialmente, à melhoria da renda dos trabalhadores (seja como efeito da diminuição do desemprego, seja como efeito dos sucessivos aumentos reais do salário mínimo presenciado nos últimos anos), mas também se devem aos programas de transferência de renda, responsáveis por 20% a 25% da queda do Índice de Gini para este período. Se por um lado o PBF tem um maior impacto no que se refere à redução da desigualdade, por ser um programa com grande número de beneficiários e de ampla cobertura, por outro lado tem seu potencial

⁷ Segundo dados obtidos do Relatório de Informações Síntese dos Programas Sociais, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, acessado em 28 de setembro de 2012. In: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIV3/geral/index.php>.

diminuído pelo fato do valor dos benefícios pagos ser baixo ainda (Silva, 2008). No entanto, as transformações recentes pelas quais o programa vem passando, juntamente com as ações governamentais para buscar uma complementação dos benefícios (estratégia evidente no Plano Brasil Sem Miséria, criado em 2011), indicam que, proporcionalmente à superação do desafio da extensão da cobertura do programa, as ações recentes têm focado a complementação dos valores, através da pactuação com os entes federativos e outras parcerias e a integração de políticas, aumentando ainda mais o caráter descentralizado e, principalmente, intersetorial do programa.

2. Localizando a temática da intersetorialidade no conjunto dos desafios contemporâneos de cooperação e coordenação de políticas públicas

Com o intuito de demonstrar a atual complexidade da gestão de políticas sociais no Brasil, desenvolvemos um esquema analítico para entender e demarcar alguns dos principais desafios contemporâneos para a gestão das políticas sociais, adotando como critério norteador “a relação entre os atores envolvidos no ciclo de (re)produção das políticas sociais”. Assim foi possível visualizarmos um conjunto de quatro grandes desafios genéricos de cooperação a cada uma das unidades gestoras (ou administrativas) dos programas sociais (pasta governamental responsável pelo programa).

Vale ressaltar que os desafios enumerados, apesar de serem apresentados como contemporâneos, não surgiram há pouco tempo. No entanto, acreditamos que hoje estes desafios trazem uma problemática diferenciada e marcante, seja na literatura das ciências sociais, seja no próprio dia-a-dia da atuação governamental, o que os transforma em grandes forças tensionadoras da atuação governamental. Esse conjunto de desafios foi esquematizado na figura abaixo, e serão apresentados e discutidos mais detalhadamente nas sub-sessões seguintes da presente sessão.

ESQUEMA 2: Desafios de cooperação por trás das políticas sociais⁸



Fonte: elaborado pelo autor

⁸ No esquema desenvolvido tomamos como base um programa social federal, mas o esquema também é passível de validação para programas estaduais e municipais.

O esquema contempla a cooperação federativa, onde União, Estados e Municípios devem interagir dentro do pacto federativo. A literatura identifica estudos que descrevem o federalismo brasileiro tanto como uma relação de competição quanto de cooperação, em níveis agregados e desagregados. Este dilema também é comum a todos os outros desafios, ou seja, sobre todos eles existem estudos que dão maior ou menor destaque à cooperação, segundo as descrições da realidade de cada um, caracterizando-a segundo uma escala de alta a baixa competição. A cooperação republicana ou interpoderes, por sua vez, traz consigo a importância da articulação entre os poderes que advém da organização dos regimes democráticos. Outra que tem tomado especial importância, principalmente após a década de 80, é a cooperação social, também entendida como participação social na gestão das políticas públicas, onde se enfatiza a construção de redes sociais, mecanismos de mobilização social e canais de abertura da gestão, tornando o Estado uma estrutura complexa, integrada e permeável aos interesses sociais de ordem direta, além da influência do mercado e das organizações do terceiro setor. E por fim destaca-se a cooperação horizontal, marcada pela busca por uma maior coordenação governamental e pelo desenvolvimento de capacidades estatais, de modo a tornar a intervenção social eficiente e eficaz.

O nosso modelo também pode ser sustentado tomando-se por base alguns dos princípios constitucionais fundamentais que regem a configuração das políticas sociais definidos na Constituição Federal. A partir do fragmento do texto constitucional destacado abaixo, podemos enfatizar mais uma vez a presença dos quatro desafios essenciais de cooperação da política social esquematizados acima, já que a Constituição confere a iniciativa das ações aos “Poderes Públicos” (desafio de cooperação inter-poderes) e à “sociedade” (desafio de cooperação social/participação social), bem como caracteriza a sua gestão como sendo “democrática” e “descentralizada” (desafio de cooperação federativa) e ao referir-se à seguridade social como “conjunto integrado de ações” consagra à temática das políticas sociais o desafio da cooperação horizontal.

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

(...) VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores,

dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados. (BRASIL, Constituição Federal de 1988).

Acreditamos que o esquema analítico também pode servir como agrupamento de parte da literatura do campo de políticas públicas, em especial da brasileira, pois vemos todo um conjunto de produção científica que gravita ao redor de cada um dos desafios de cooperação apresentados. Procuraremos nas páginas seguintes desenvolver algumas ideias marcantes na recente produção da ciência política, que já faz aportes significativos para pensarmos as discussões centrais de cada um destes desafios.

É importante destacar que os desafios não podem ser entendidos como vetores isolados; assim, cada um dos desafios recebe influências dos outros atores (relação representada no ESQUEMA 2 pelas retas transversais tracejadas). Deste modo quaisquer estudos que venham a ser desenvolvidos nessas áreas devem tratar a questão de maneira minimamente holística, ao ponto de reconhecer e relacionar cada um destes desafios ao seu objeto de estudo. Procuraremos nas próximas subseções caracterizar cada um dos tipos de cooperação, dando maior ênfase as que mais se relacionam com o objetivo perseguido pelo trabalho: a cooperação federativa e, fundamentalmente, a coordenação horizontal. Listamos abaixo algumas das principais temáticas do campo de políticas públicas no Brasil que gravitam em torno, principalmente, de cada uma dos seguintes desafios:

COOPERAÇÃO FEDERATIVA: “Autonomias sub-nacionais e divisão de competências”, “Federalismo Fiscal”, “descentralização das políticas públicas”, etc;

COOPERAÇÃO REPUBLICANA: “Judicialização da política”, “Constituição e democracia”, “controle de constitucionalidade”, “Governabilidade”, “Presidencialismo de Coalizão”, “comportamentos legislativos”, etc;

PARTICIPAÇÃO SOCIAL: “Controle social e movimentos sociais”, “Democracia Participativa: Conselhos, Orçamentos Participativos e Conferências Públicas”, “Governança”, “Terceiro Setor”, “Estado Regulador”, “Privatizações e Concessões”, etc;

COOPERAÇÃO HORIZONTAL: “Burocracia Estatal”, “Coordenação intragovernamental”, “Intersetorialidade”, “coordenação de políticas públicas”, etc.

2.1. A Cooperação Federativa

A partir dos anos 80, também acompanhando o processo de redemocratização do país, tivemos um movimento de descentralização, que teve como expoente a Constituição Federal

de 1988. A partir de meados dos anos noventa teria havido um movimento centralizador, principalmente no campo das políticas sociais, com um cenário de crise fiscal e uma série de reformas nas políticas sociais, que segundo alguns autores (ARRETCHE, 2009; KUGELMAS & SOLA, 1999) tiveram um desenho institucional centralizador, mas estas transformações recentes “não são suficientes para avaliar o diagnóstico de que está em curso um processo de recentralização” (ALMEIDA, 2005: 39), sendo também válida a argumentação de que esse processo de reformas seria complementar aos princípios constitucionais de 1988.

Deste modo destacamos os anos 80, como o período marcante para entendermos a problemática federativa atual, onde a descentralização das políticas sociais assume um papel cada vez mais significativo como um dos temas da agenda de reformas propostas por vários setores da sociedade civil. Aumenta, pois, a importância dos governos subnacionais, que assumem novas funções e atribuições. A Constituição manifesta uma tendência de descentralização política, já que os serviços essenciais (saúde, educação, assistência social) são definidos como prioritariamente municipais, secundariamente estaduais e residualmente federais, ainda que também presenciemos um forte papel indutor do governo federal, que em muitos casos tem levado a uma certa reprodução de um padrão de perfil de decisões governamentais, exercendo, pois, o nível federal um importante papel na formulação das diretrizes das políticas públicas.

Apesar das unidades subnacionais, principalmente os municípios, possuírem cada vez mais capacidade financeira, não se define claramente a distribuição das competências, como subentendido acima, entre os entes federativos, agravando-se os desequilíbrios fiscais e aumentando as zonas de incerteza que impedem a distribuição de responsabilidades. Como exemplo, podemos destacar a política de educação brasileira, já que a Constituição prevê fundamentos que desdobrados promoveriam uma “municipalização” do ensino fundamental, porém faltou nos anos posteriores à promulgação da Constituição a criação de mecanismos efetivos e complementares que viabilizassem este movimento, e mesmo hoje, o processo de municipalização do ensino fundamental é bastante desigual pelas mais distintas regiões do país, já que estados ricos como São Paulo ainda relutam em municipalizar sua rede estadual de ensino. (SILVA, 2010)

Destacamos que Estado e União demoraram mais de 7 anos para criarem as condições necessárias à municipalização do ensino. E que por isso este período foi marcado por uma grande ineficiência dos gastos municipais, já que a Constituição Federal de 88 trouxera a vinculação de 25% dos gastos

municipais à educação e este princípio não havia sido bem regulamentado, através de outros mecanismos práticos que desenvolvam os princípios da municipalização do ensino (forma mais eficiente de se ampliar os gastos municipais – aumento de gastos junto ao aumento de responsabilidades), construindo mecanismos de concretização dos preceitos constitucionais. Isso só viria a ocorrer quase 10 anos depois, com a criação do FUNDEF, permitindo que a tal vinculação, que mais que uma boa medida para a área era um símbolo de engessamento orçamentário e ineficiência financeira que comprometia a execução das demais políticas públicas. (Silva, 2010).

Assim, as dificuldades na definição de atribuições precisas sobre a política social levam à ineficiência, descontinuidade, regressividade e perda de racionalidade na estruturação dos programas, serviços e beneficiários. Portanto, tal fato gera um quadro crônico sustentado sobre amplas desigualdades regionais e precárias definições de responsabilidades. Nem mesmo a velha argumentação de que processo de descentralização tende a estimular dinâmicas participativas, democratização da tomada de decisão, favorecendo, pois, um estreitamento da relação entre governos subnacionais e cidadãos não seria uma posição consensual, aliás, além de não ser sinônimo de democratização tal fenômeno poderia também trazer maior ineficiência, como já demonstrado em alguns estudos de caso (Arretche, 1996).

A literatura brasileira recente do campo de ciência política tem gerado tanto trabalhos que defendem a ideia de que a federação brasileira seria um pacto que leva a práticas descentralizadoras (Almeida, 2005; Abrucio, 2005) como de práticas mais centralizadoras (Arretche, 2009). De acordo com esta última interpretação o nível federal teria um poder assimétrico, que lhe garantiria mecanismos privilegiados para influir sobre as competências subnacionais. Assim, estes autores criticam os que fazem uma interpretação excessivamente descentralizadora dos princípios constitucionais, conforme exemplificado na citação abaixo.

(...) as regras que regem as interações entre as elites do governo federal e dos governos subnacionais favorecem as elites políticas instaladas no centro e limitam as oportunidades de veto das elites instaladas nos governos subnacionais. Desse modo, conflitos entre essas duas categorias de elites governamentais tendem a facilitar a aprovação das preferências das primeiras. (Arretche, 2009: 380)

O caso mencionado acima para a política educacional, onde a falta de regulamentação e coordenação central trouxe sérios problemas à implementação da política em nível municipal, de modo geral, seria uma realidade recorrente em diversos temas das políticas sociais. Aliás, a própria criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome seria uma busca de responder a esta falta de coordenação e comprometimento do governo

federal com as temáticas de políticas públicas dos entes subnacionais, principalmente levando-se em consideração os grandes contrastes da federação brasileira. Assim o governo federal tem buscado aumentar sua participação e seu papel de coordenação em diversas políticas sociais, em especial consideração para este trabalho a temática da assistência social, buscando reorientá-la também sob a perspectiva das políticas de desenvolvimento social, englobando enfoques e abordagens de intervenção mais amplos.

Como vimos, apesar da Constituição Federal de 1988 deixar aos municípios a responsabilidade por uma parte significativa das políticas sociais este fato por si só não levou a construção efetiva de capacidades estatais nos governos locais (Abrucio, 2011). Ainda é possível dizer que o arranjo federativo brasileiro está em permanente construção e mutação, a todo tempo governos federais tentam construir mecanismo de corresponsabilidade para inúmeras temáticas. O Programa Bolsa Família seria, pois, uma tentativa do governo federal atacar problemas estruturais da política de assistência social e auxiliar no acesso a outras políticas como saúde e educação, é esta a ideia por trás das condicionalidades do programa. Ele, por sua vez, também tenta ser um programa federal, mas com implementação dos municípios para que a expertise e algumas regras gerais seja perseguidas em todo o território nacional, de modo a estabelecer patamares mínimos de renda e acesso a serviços públicos.

2.2. A Cooperação Republicana

As relações entre executivo e legislativo são uma gama muito importante dos estudos da ciência política englobados, aqui, pelo conjunto de estudos definidos como “cooperação republicana”. Ao nosso entendimento esta relação apresentará sérias implicações sobre o desafio de construção de intersetorialidade no âmbito do executivo federal. Sobre as relações executivo-legislativo foi desenvolvida toda uma teoria chamada de presidencialismo de coalizão, termo apresentado pela primeira vez por Sérgio Abranches (ABRANCHES, 1988) para descrever o padrão de relação entre Executivo e Legislativo presente no Brasil no período de 1945 a 1964⁹. Em geral, os estudos dizem respeito ao processo pelo qual os

⁹ Este termo daria conta de definir, para Abranches, o modelo brasileiro como sendo um modelo de presidencialismo muito peculiar, já que no estudo comparado que ele estabelece percebe-se que a grande maioria dos países com regimes liberais democráticos naquele período eram parlamentaristas e, mesmo, no Presidencialismo Americano, dada sua característica bipartidária, o mesmo não apresentaria custos para a obtenção por parte do Executivo de maioria na Câmara. Assim ele demonstra que em todas as legislaturas do período o Executivo brasileiro formou uma ampla maioria, demonstrando, pois, uma razoável capacidade do sistema político em prover coordenação interpartidária e configurar coalizões de apoio ao governo.

Executivos têm de formar coalizões de apoio no parlamento com o intuito de garantir a governabilidade em um sistema presidencialista como o brasileiro.

Ao trabalhar com a temática da democracia e do constitucionalismo Arantes e Couto (2010) dão destaque para algumas características importantes do presidencialismo brasileiro, onde os presidentes necessitam manter uma grande coalizão de apoio no parlamento (supermaiorias) já que as maiorias simples só seriam suficientes para aprovações de Leis ordinárias e não de emendas constitucionais, que exigem 3/5 dos votos dos parlamentares nas duas casas. O que os autores argumentam é que, dada a grande presença de *policies*, ou seja, políticas públicas. Na constituição brasileira, os governos, quando eleitos, têm de recorrer constantemente a processos de emendamento para atividades que deveriam estar mais permeáveis às mudanças quando da reorientação das matérias das políticas públicas, que são atividades inerentes ao processo democrático (Arantes e Couto, 2006).

Acreditamos, nesta perspectiva, que um dos aumentos de custos e de casos de ineficiências e comprometimento da representação democrática se dá quando da montagem pelo presidente dos gabinetes ministeriais e postos da alta administração pública, como agências reguladoras, empresas estatais e sociedades de economia mista com presença majoritariamente estatal, já que os presidentes historicamente assumem a postura de conceder uma parcela destas nomeações a quadros vinculados ou indicados pelos partidos da base de coalizão, segundo o seu peso na representação e peso político dos cargos nomeados (Meneguello, 1998). O que levaria a uma inevitável fragmentação dos gabinetes, deste modo cada vez mais os presidentes devem investir esforços em mecanismos de coordenação intragovernamental, de modo a não fragilizar a execução das políticas públicas.

Uma parte significativa dos problemas de fragmentação de políticas teria na formação dos gabinetes um obstáculo, já que os presidentes são, inevitavelmente, forçados a fragmentar e multiplicar órgãos da administração pública, além de nomear dirigentes com grande potencial de divergência, o que também prejudicaria os diálogos entre as pastas. Esta constatação ficará muito clara quando do estudo de caso, onde exploraremos o caso do Ministério da Saúde, que só passou a adotar uma postura mais cooperativa no âmbito da gestão das condicionalidades do PBF a partir da passagem do governo Lula para o governo Dilma, onde houve a substituição do ministro José Gomes Temporão (ligado ao PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro) pelo ministro Alexandre Padilha (quadro do Partido dos Trabalhadores – PT - há mais de 20 anos). Durante a realização das entrevistas foi

relatada a grande convergência que esta reorientação ministerial representou com relação ao trabalho conjunto com o Ministério do Desenvolvimento Social. Esta constatação vai ao encontro da argumentação de Rennó e Gaylord (2012), que apontam uma relação entre a iniciativa e autonomia das pastas e a fragmentação dos gabinetes entre os partidos da coalizão presidencial, o que tem levado a comportamentos ministeriais diferentes entre as pastas ocupadas pelo partido presidencial e as pastas ocupadas pelos partidos da coalizão, no que se refere à iniciativa/autoria de Projetos de Lei do Executivo (objeto da análise do trabalho dos autores acima).

A formação e articulação dos gabinetes no executivo representa, assim, uma importante gama de estudos do campo da ciência política, dando destaque ao modo pelo qual os cargos de direção da burocracia pública são nomeados, levando em consideração quesitos de governabilidade, prioridade de agenda e perfil do chefe de governo. Em geral, esta literatura é pouco trabalhada no Brasil. E, na literatura internacional, ela se destaca principalmente nos países parlamentaristas, já que diferentemente dos presidencialistas, nos quais o presidente teria grande controle sobre a nomeação e permanência dos quadros nos seus respectivos postos, nos primeiros estas nomeações e permanências, inclusive a do próprio chefe do executivo estariam sujeitas a apreciação do legislativo (Gaylord e Rennó, 2012). Porém, estudos recentes desta temática no Brasil (Gaylord e Rennó, 2012; Inácio, 2006; Amorim Neto, 2000) revelam que, no caso brasileiro, a conformação e articulação dos gabinetes no executivo importam, já que a característica multipartidária do sistema eleitoral brasileiro fará desta atividade executiva um elemento chave na composição da coalizão governamental. Estes estudos trazem diversos temas da vida política, onde a articulação e coordenação entre as pastas governamentais fazem toda a diferença, e sua análise permite importantes constatações.

A falta de atenção para os gabinetes nos sistemas presidencialistas dá-se talvez devido ao foco sobre o caso dos EUA como um sistema presidencial de tipo ideal. Nos EUA, a estabilidade do sistema bipartidário impede a formação de coalizões, onde o foco de análise é o impasse do governo dividido. Nestes sistemas, o gabinete não tem nenhum papel na negociação entre as partes. À medida que se afasta do caso americano em direção aos sistemas presidenciais da América Latina, abandonamos a condição de dois partidos dominantes, a dinâmica do sistema começa a mudar e o gabinete,

como argumentamos, torna-se um jogador importante,” (Gaylord e Rennó, 2012)¹⁰

2.3. A Cooperação Social (Participação Social)

Para Leonardo Avritzer (2008:44), há na sociedade brasileira nas últimas décadas uma propensão participativa e associativa forte, com um número bastante significativo de práticas participativas. O autor destaca três delas, que seriam consideravelmente significativas e com diferenças importantes entre si – o Orçamento Participativo, os Conselhos de Políticas e os Planos Diretores Municipais, que teriam graus diferentes de capacidade democratizante e dependência do sistema político. Os diferentes instrumentos de participação também possuem graus diferenciados de institucionalização, alguns contemplados na legislação, outros não, como o caso do Orçamento Participativo.

Além dos mecanismos de participação descritos acima, podemos destacar uma série de outras formas e mecanismos possíveis de participação social, como as conferências e audiências públicas, além, obviamente, dos processos de Referendo ou de Plebiscito. Contudo, no conjunto do nosso esquema, acreditamos que a cooperação social, além da participação social, englobaria mecanismos de cooperação entre Estado, Terceiro Setor e Setor Privado. Tal relacionamento também tomou novas formas nos últimos anos, com a presença da discussão da substituição do Estado Positivo (que teria entrado em crise junto com o *Welfare State*) pelo Estado regulador (Majone, 1997), esse novo perfil de Estado teria sua atuação definida de modo a corrigir as falhas de mercado, estabelecer, controlar e revisar as regras econômicas.

Deste modo, o tema chave para entendermos a cooperação social seria “governança”, ainda que, como apontado por Capella (2008), este termo tenha assumido no presente significados ambíguos e demasiado vagos, mas aqui o entendemos como a busca pela incorporação de diversos atores na lógica de atuação governamental, de modo a ampliar o alcance do Estado, maximizando o seu grau de atuação. Além de procurar dotar de maior

¹⁰ Do original: “The lack of attention to cabinets in presidential systems is perhaps due to the focus on the case of the US as the ideal type presidential system. In the US, the stability of the two-party system precludes the formation of coalitions and makes gridlock and divided government the focus of analysis. In such systems, the cabinet has no role in the negotiation between the branches. As we move away from the case of the US to presidential systems in Latin America and we abandon the condition of two dominant parties, the dynamics of the system began to change, and the cabinet, we argue, becomes an important player.”

efetividade e legitimidade às políticas públicas através da expansão dos mecanismos de participação social. Estas características são muito significativas para estudos que abordam a intersetorialidade desde à experiência dos governos locais, onde são mais comuns relacionamentos com atores não estatais para a produção de intersetorialidade e integração entre as políticas sociais postas à disposição da sociedade.

2.4. A Cooperação Horizontal

Retomaremos aqui a argumentação desenvolvida na sessão 2.2 sobre a necessidade de montagem de supermaiorias no caso brasileiro, juntamente com a constatação, da pesquisa empírica de Limongi e Figueiredo (1998), expressas anteriormente, de que estas coalizões também possuem alto poder de coesão e fidelidade ao presidente, nos remete à ideia de que o preço a ser pago para sustentar estas coalizões, extensas e coesas, também deve ser maior, o que levaria a uma fragmentação crescente das indicações para os cargos da alta burocracia pública. Deste modo, cada vez mais os presidentes devem investir esforços em mecanismos de coordenação intragovernamental, de modo a não fragilizar a execução das políticas públicas. Este seria um argumento em favor da tese da importância da coordenação intragovernamental.

A intersetorialidade residiria, pois, fundamentalmente, dentro do escopo de estudos sobre cooperação horizontal, já que o que importa são as iniciativas governamentais, por articular estruturas e pensamentos setoriais. A manifestação das divergências setoriais é uma questão recorrente, já que quando falamos em integrar setores, temos de ter em mente que cada setor representa uma comunidade específica de política pública (*policy community*), tendo, pois, valores e interesses próprios, que são, por vezes, conflitantes ou resistentes à integração. Ao nos enveredarmos por dentro dos gabinetes percebemos não somente uma divergência ideológica ou partidária, mas também conflitos de posicionamento e entendimento dos problemas públicos, que são consolidados em cada setor. Os setores são compostos por profissionais com formações diferentes, baseiam-se em teorias de áreas diferentes e possuem objetivos distintos. Estas características se reproduzirão no interior da burocracia pública, como veremos no capítulo 6. Será demonstrado o exemplo de diferenças fortes de formação e percepção das burocracias sobre as políticas no interior do próprio Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. No caso ficará evidente que a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC), responsável pelo PBF, será composta e dirigida

majoritariamente por gestores e burocratas com formação gerencial, já a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) será composta e expressará visões bastante difundidas na área de serviço social. Esta grande diferença de orientação de cultura organizacional e formação da burocracia é um desafio a ser enfrentado na construção de intersectorialidade endógena (entre as áreas e programas do próprio ministério).

Estes conflitos entre os setores da organização já são um tema clássico da literatura de teorias organizacionais no campo de administração pública. Fica evidente exemplos de conflitos recorrentes entre as pastas, como Ministério do Meio Ambiente e Ministério da Agricultura, Secretaria de Comércio Exterior e Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Fazenda e Banco Central, Ministério da Fazenda e órgãos setoriais, Ministério da Justiça e Forças Armadas, etc. Implementar políticas intersectoriais demanda, pois, uma tarefa eminentemente política, calcada na emersão dos conflitos, no debate coletivo, na persuasão, na adesão e nos mecanismos de coordenação e auto-coordenação, papel muito associado no Brasil às funções da Casa Civil da Presidência da República.

Por outro lado, um breve olhar sobre as temáticas sociais emergentes nos permite caracterizar uma forte tensão na gestão das políticas sociais contemporâneas, advindas das pressões pelas quais a sociedade passa a estar condicionada: “pela multiplicação e fragmentação dos interesses, pela ampliação frenética das demandas, por graves dificuldades de coordenação e direção, pela incerteza e pela insegurança, pelo enfraquecimento das lealdades e o empobrecimento da convivência.” (NOGUEIRA, 2004). Estas características incidem sobre a gestão, forçando a incorporação de uma estrutura mais horizontal e que consiga atender a uma vasta gama de problemas sociais de forma conjunta, tornando a gestão mais efetiva e melhor coordenada para a intervenção, através da integração das políticas, buscando dar respostas integrais aos problemas sociais.

Tais tensões no aparelho do Estado têm fundado projeções de que pouco a pouco o Estado estaria assumindo estrutura de rede e multiníveis, que estariam dentro de uma abordagem intersectorial e transversal de implementação de políticas públicas. Estas transformações e rearranjos da burocracia estatal têm sido o mote e o norteador da criação de novos órgãos da administração pública, que buscam trazer uma resposta de intervenção intersectorial e articulada para um conjunto de temas transversais das políticas sociais, como a questão de toda uma agenda de enfrentamento às desigualdades sociais, como as

desigualdades de renda, regional, étnica, de gênero, etc, além de outros temas transversais. Este argumento será desenvolvido no próximo capítulo.

Mostraremos que já existe uma série de estudos argumentando que, nos últimos anos, motivada por uma ampla implementação de um corpo de políticas sociais altamente distributivas e focalizadas (NERI, 2008), a temática da cooperação horizontal e tem emergido com vigor (SILVA, 2011; CARNEIRO, 2010), já que um dos grandes trunfos desta nova geração de políticas sociais seria integrar as ações governamentais, superando a negativa percepção de prestação de serviços públicos ineficientes e ineficazes. Nesta perspectiva não é avesso entendermos porque a expressão “gestão de políticas públicas” passou a ganhar destaque no debate acadêmico contemporâneo, inclusive congregando um ramo de estudos com amplas pesquisas e importantes centros de investigação.

3. A FORMAÇÃO DAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL, UM PROCESSO DE CONVERGÊNCIA, EM QUATRO MOVIMENTOS

3.1. Histórico e trajetória do desenvolvimento econômico e das políticas sociais no Brasil

Países de industrialização tardia, tivemos e temos hoje desafios comuns: levar adiante projetos nacionais de desenvolvimento capazes de lograr altas taxas de crescimento, mas ao mesmo tempo de eliminar a pobreza e, sobretudo, reduzir a desigualdade social, sob um marco de expansão e aprofundamento da democracia. (discurso da presidenta Dilma Rousseff referindo-se aos atuais desafios dos governos brasileiro e indiano, na Universidade de Nova Déli na Índia em 28 de Março de 2012).

3.1.1. O período de 1930 a 1964

Não há como se pensar em políticas sociais no Brasil sem passarmos obrigatoriamente pela montagem do Estado varguista. Até o período conhecido como a República Velha não podíamos caracterizar um sistema de proteção social com definições mínimas. O que hoje entendemos como políticas sociais não existia, já que os serviços públicos tinham uma cobertura insignificante e não respaldada por balizamentos legais. Alguns benefícios assistenciais eram, quando muito, oferecidos à sociedade como forma de filantropia, muitas vezes vinculado às instituições religiosas. Tal modelo era muito coerente com a concepção de Estado liberal, onde o grande centro da atuação estatal era a defesa dos interesses econômicos e políticos das oligarquias monocultoras de São Paulo e Minas Gerais, que para manterem-se no poder contavam com todo um sistema eleitoral muito peculiar (LEAL, 1988), que restringia sobremaneira os direitos políticos, criando um abismo entre direito e *práxis*, em que estas oligarquias seriam pouco “esclarecidas” e sem espírito republicano (VIANNA, 1987). Este alinhamento político tinha grande legitimidade até os anos 20, quando novos setores da emergente sociedade industrial brasileira passaram a reivindicar maior protagonismo na vida política do país.

A relativa ruptura da dinâmica liberal, que dominava a atuação estatal, foi decisiva no campo econômico para que se desenvolvesse, a partir dos anos 30, as bases da teoria do subdesenvolvimento. Em linhas gerais, identifica-se no pensamento econômico do período de 1930 a 1964 no Brasil a presença de quatro correntes (BIELSCHOWSKY, 1989). Notadamente a corrente desenvolvimentista nacionalista foi a corrente que se sobressaiu nesse

debate, encontrando grande apelo no projeto de constituição do Estado varguista e posteriormente seus desdobramentos seguiram os governos sucessores, ainda que tivéssemos no período pós Vargas o desenvolvimento de uma política industrialista mais aberta a investimentos externos diretos. Não foi por outro motivo que a discussão entre um projeto nacionalista ou não marcou o debate acadêmico do período, além disto, dentro do setor público também encontrávamos esta dualidade. Além dos investimentos externos diretos as duas correntes desenvolvimentistas divergiam sobre a importância (corrente não nacionalista) ou não (corrente nacionalista) da adoção de políticas de estabilização¹¹.

Para entendermos a argumentação em torno do nacional desenvolvimentismo, temos que adentrar mais fundo numa das ideias fundamentais da obra de Celso Furtado, que seria a formulação da teoria do subdesenvolvimento. Teoria autônoma, já que ela rompe com os estudos econômicos gerais e formula uma teoria explicativa que buscava entender a fundo o caso brasileiro, bem como de outras nações subdesenvolvidas. Sobre este aspecto da obra furtadiana, Vera Cepêda destaca:

(...) “produziu uma teoria que procurava levar em conta essa distinção, utilizando o conceito de subdesenvolvimento de grau superior e inferior para diferenciar na massa dos países não desenvolvidos os dois subtipos ideais – aqueles que estavam na ponta antagônica dos países desenvolvidos e aqueles que se apresentavam como tipos intermediários. Se não apresenta um quadro completo e definido, alinhavou as características relevantes importantes para essa definição. Entre esses dois pólos – sociedades ricas e sociedades pobres - é que se encontram as economias subdesenvolvidas” (CEPÊDA, 1998:180).

A partir deste diagnóstico peculiar da realidade brasileira, a corrente desenvolvimentista nacionalista desenvolve sua argumentação em torno de três questões básicas: (1) controle dos centros de decisão sobre a poupança e o investimento por agentes nacionais; (2) Importância da manutenção de políticas de crescimento simultaneamente às políticas anti-inflacionárias; (3) Necessidade de criação de mecanismos distributivos efetivos (BIELSCHOWSKY, 1989).

No período de 1930 a 1964 tivemos inicialmente a predominância do projeto nacional desenvolvimentista (Era Vargas), porém já no final deste período observamos um caminhar

¹¹ Dois acadêmicos importantes, com grande inserção governamental neste período e que criaram campos gravitacionais do debate acadêmico ao seu redor foram Roberto Campos (expoente não nacionalista) e Celso Furtado (expoente nacionalista).

estatal no sentido de um projeto dependente e associado, já que durante o governo Juscelino Kubitschek tivemos a nomeação de Roberto Campos para a presidência do BNDE (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico). As políticas de estabilização monetária também passaram a ganhar força no período, muito embora Juscelino acabasse privilegiando a política industrialista, mesmo que os indicadores econômicos mostrassem um progressivo desequilíbrio da economia. Sobressaiu-se nesse período, portanto, uma visão de ordem estruturalista, vendo nos sinais de desequilíbrio da economia características inerentes ao processo de desenvolvimento, devendo ser, pois, corrigidas progressivamente no decorrer do caminho rumo ao desenvolvimento (que passava, fundamentalmente, pela superação do paradigma da vocação agrária em detrimento de uma indústria moderna, diversificada e competitiva). Fica claro, pois, o início da adoção de uma estratégia governamental de priorização da política industrial e monetária em detrimento das políticas sociais. Este momento talvez seja o começo do afastamento que se sucederia entre a política desenvolvimentista adotada pelo governo e a agenda social, contrariando fundamentos da teoria furtadiana, ao desconsiderar as políticas distributivas.

Já com respeito à política social, o período de 1930 a 1964 é o que José Murilo de Carvalho (CARVALHO, 2001) definiu como “Marcha Acelerada” no que ele descreve com o caminho da cidadania no Brasil. Assim este período de intensa efervescência política, que alterava momentos de um Getúlio ora autoritário (períodos de 1930 a 1934 e de 1937 a 1945), ora democrático (períodos de 1934 a 1937 e de 1951 a 1954), os direitos sociais começam a ser estruturados. Pode-se, assim, identificar alguns marcos importantes, como a criação do Ministério do Trabalho Indústria e Comércio e a criação da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) em 1943, em pleno período conhecido como Estado Novo, em que a centralização do poder, a restrição dos direitos civis e, principalmente dos direitos políticos eram bastante fortes.

De modo geral o sistema de proteção social brasileiro se alicerçava sobre o sistema sindical montado por Vargas. Era um sistema que colocava a ótica corporativista como a grande orientadora das relações entre Estado e sociedade, orientação similar, respeitada as devidas proporções, como o modelo de Estado de Bem Estar Social construído na Alemanha, entre outros países, descrito por Gosta Esping-Andersen (1991) como o referencial do modelo corporativista, onde as relações trabalhistas eram o elo de mediação e inserção no sistema de proteção social. Assim, o modelo de proteção social brasileiro por se restringir aos

trabalhadores sindicalizados, portanto com registro em carteira profissional de trabalho, não abarcava a maior parte da população brasileira, como os trabalhadores rurais (maioria da população brasileira do período), os profissionais liberais, os trabalhadores domésticos, entre outros. Vale destacar que o sistema sindical brasileiro apresentava direta influência estatal. Esta característica dava por um lado maior proteção para os trabalhadores, que agora estavam amparados por uma legislação trabalhista, mas por outro retirava dos trabalhadores os princípios de livre associação e trazia uma legislação sindical bastante rígida.

Estas características do sistema de proteção social brasileiro nascente: corporativista, extremamente controlado pelo Estado e com baixa participação social, fizeram Wanderley Guilherme dos Santos (SANTOS, 1970) cunhar um termo que se tornou clássico para entender e definir os princípios por trás da construção da cidadania no Brasil: o conceito de “Cidadania regulada”. Assim o período da chamada “Marcha Acelerada” (CARVALHO, 2001), apresentou dois momentos marcantes. “O período de 1930 a 1945 foi o grande momento da legislação social. Mas foi uma legislação introduzida em ambiente de baixa ou nula participação política e de precária vigência dos direitos civis” (CARVALHO, 2001:110). Já no período seguinte, de 1945 a 1964, os direitos políticos foram mais fortemente desenvolvidos, já que “o país entrou em fase que pode ser descrita como a primeira experiência democrática de sua história” (CARVALHO, 2001:127).

Assim, para Carvalho (2001), no Brasil a cidadania teria seguido a uma lógica exatamente inversa à da presenciada nos países da Europa ocidental, onde os primeiros direitos incorporados ao conceito de cidadania foram, respectivamente, os direitos civis (século XVIII), os direitos políticos (século XIX) e por fim os direitos sociais (século XX), conforme clássica descrição feita por T. H. Marshall (1967) para o caso inglês. Esta característica do caminho percorrido pela cidadania no Brasil vem ao encontro de uma tese central da interpretação do pensamento político brasileiro muito utilizada para explicar a formação da sociedade brasileira, a de que a formação do Estado no Brasil teria antecedido à formação da nação.

Aqui primeiro vieram os direitos sociais, implantados em período de supressão dos direitos políticos e de redução dos direitos civis por um ditador que se tornou popular. Depois vieram os direitos políticos, de maneira também bizarra. A maior expansão do direito do voto deu-se em outro período ditatorial, em que os órgãos de representação política foram transformados em peça decorativa do regime” (...). “Finalmente, ainda hoje muitos direitos civis, a base da sequência de Marshall, continuam

inacessíveis à maioria da população. A pirâmide dos direitos foi colocada de cabeça para baixo (CARVALHO, 2001:220).

3.1.2. O período de 1964 a 1988

O começo dos anos 60 é marcado por uma profunda crise decisória, já que o governo Jango levantava uma série de propostas conflituosas e seu governo é marcado por uma baixa produção de políticas públicas. Tal fenômeno de paralisia decisória¹² seria explicado pela fragmentação dos recursos de poder (acompanhada de uma radicalização ideológica), fragilidade e inconsistência das coalizões no parlamento e instabilidade governamental (SANTOS, 1986). Draibe (2003) descreve alguns feitos e impactos das realizações do governo militar sobre o campo das políticas sociais.

(...) um sistema nacional de grandes dimensões e complexidade organizacional, envolvendo recursos entre 15% e 18% do PIB, integrado por praticamente todos os programas próprios dos modernos sistemas de proteção social – exceto o seguro-desemprego –, cobrindo grandes clientelas, mas de modo desigual e muitíssimo insuficiente. Do ponto de vista decisório e de recursos, combinava uma formidável concentração de poder e recursos no Executivo federal com forte fragmentação institucional, porosa feudalização e balcanização das decisões. Além de desperdícios e ineficiências, seus programas atendiam mal aos que dele mais necessitavam”. (Draibe, 2003:67),

O período militar no Brasil também trouxe algumas alterações na organização das políticas sociais e do sistema de proteção social brasileiro, em um período marcado por retrações dos direitos políticos e civis. Todo esse desenvolvimento da engenharia institucional das políticas sociais, porém, não significou uma melhoria da redistribuição de renda no período: pelo contrário, o famoso jargão, de que o regime militar foi um período em que o crescimento econômico não vinha associado à distribuição das riquezas produzidas pela nação, se faz verdadeiro ao tomarmos como referencial as políticas sociais.

A intervenção estatal nas políticas sociais não funcionou como mecanismo de redistribuição indireta da renda. Esse fato foi resultado de quatro

¹² No entender de Wanderley G. dos Santos (SANTOS, 1986) a paralisia decisória seria um momento em que a razão entre produção de políticas/propostas conflituosas tende a zero, sendo, portanto, nenhum ator capaz de impor sua preferência sobre outros. Assim, ainda que um ator consiga tomar alguma decisão simbolicamente não conseguirá implementá-la. Esse conceito seria muito importante para explicar as origens do Golpe Militar de 1964, já que sobre ele recaem duas importâncias: “é teoricamente crítico, pois implica equilíbrio político, de um lado, e prevê violência política, do outro. É empiricamente crítico, pois toda argumentação depende agora da possibilidade de sua tradução” (SANTOS, 1986:172).

características estruturais da intervenção governamental nesta quadra, a saber: o caráter regressivo dos mecanismos de financiamento do gasto social; a centralização do processo decisório no Executivo federal; a privatização do espaço público; e a **fragmentação institucional** (grifo nosso). (FAGNANI, 2005:86).

No início dos anos 80 a estratégia das políticas sociais do governo militar entra em crise juntamente com o regime, que passa a enfrentar uma turbulenta crise econômica, marcada pelo aumento da inflação, vulnerabilidade da balança de pagamentos (evidenciada na crise cambial de 1982) e aumento do desemprego. Assim, de um lado, a população que tinha menor acesso aos serviços via mercado (devido a estas características econômicas) passou a contar com uma prestação pública ainda menor, já que no “período de 1982 a 1984, o gasto social federal total (recursos fiscais e de contribuições sociais) caiu 27%.” (Fagnani, 2005:79). Ficava claro, pois, a falta de preferência política dada nos últimos anos do governo militar às políticas sociais. Tal episódio pode ser contraposto pelo ajuste fiscal promovido pela presidente Dilma Rousseff em seu primeiro mês de governo em 2011, onde o gasto social foi preservado, mediante o contingenciamento das emendas parlamentares, gastos com pessoal e de outras áreas como a Defesa.

No campo econômico temos que o projeto desenvolvimentista do governo militar começa a ruir no final dos anos 70, haja vista que a economia já não mais respondia com a mesma força do período anterior¹³. O modelo desenvolvimentista, que já recebia crítica por promover a concentração de renda, passa então a receber a oposição da corrente neoliberal, que contestava o excessivo peso do Estado autoritário. Presenciávamos, portanto, uma combinação de movimentos econômicos e sociais que punha o regime militar em xeque e ao mesmo tempo começava a organizar um movimento de novas demandas sociais e que culminaria em uma série de reformas sociais, introduzidas na Constituição Federal de 1988.

3.1.3. O período pós 1988: intensas mudanças

A Constituição de 1988 trouxe uma nova racionalidade predominante, onde a descentralização assume diversas dinâmicas, e recebe importantes traços dos governos locais,

¹³ O período de 1968 a 1973 marcou o auge do desenvolvimento sob o regime autoritário, já que tivemos no período extraordinárias taxas de crescimento do Produto Interno Bruto, que giravam em torno de 11% ao ano. Estudos recentes (Giambiagi, 2007) mostram que este período (chamado na literatura de “milagre econômico”) foi causado, em boa parte, pelas políticas econômicas do Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG) do presidente Castello Branco (1964-1967).

abrindo caminhos para um processo de democratização dos processos de tomada de decisão e equalização, beneficiando especialmente os municípios, como, por exemplo, nos sistemas de educação e saúde. Vale destacar que a Constituição incluiu pela primeira vez os municípios como entes federativos e que, para alguns autores, este período teria marcado o “renascimento da federação brasileira” (Abrucio, 2005).

Se tivemos no final dos anos 80 e início dos 90 importantes avanços institucionais, fundamentalmente normativos, no que se refere à política social, tivemos por outro lado no campo econômico um período marcado pela hiperinflação, baixo crescimento, aumento da taxa de desemprego e arrocho salarial. Dado este cenário de profunda crise econômica, os avanços normativos conquistados no âmbito social não encontraram condições materiais para sua efetiva implementação, além de ter sido nítido no debate político travado no período que a grande questão a ser combatida seria a inflação e o endividamento do setor público, temáticas que canalizaram os debates nas eleições presidenciais de 1989 e de 1994, já que em ambas os candidatos com maior identificação com estas temáticas se saíram vitoriosos.

Toda a teoria neoliberal do campo econômico passou a incidir sobre uma série de teorias no campo das ciências sociais, que chamavam atenção para a necessidade de mudança na dinâmica de atuação do Estado. Neste período começam a ser trazidas ao Brasil uma série de teorias e arranjos institucionais estatais oriundos de países anglo-saxões como a Inglaterra e a Nova Zelândia. Estes trabalhos tratam fortemente das teorias de governança, Estado-rede, Estado Regulador, Publicização dos serviços públicos por meio de organizações públicas não estatais. Estas teorias têm como via de legitimação o discurso da busca de uma maior eficiência dos serviços públicos e de uma gestão mais participativa e inclusiva, que consiga trazer dinamismo para com a sociedade. Este período trouxe séria implicação sobre as formas de gestão de políticas públicas existentes hoje, em especial à política social, já que criou novas figuras jurídicas, que estão disseminadas e que em muitos casos têm atuado não somente de forma complementar, mas em substituição à atuação da burocracia estatal, como são os casos das Organizações Sociais e OSCIPs¹⁴.

¹⁴ As Organizações Sociais (OS) e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) são títulos/certificações outorgadas pelo poder público, diferenciando estas Organizações Privadas Sem Fins Lucrativos, nos termos das leis federais 9.637/98 e 9.790/99, respectivamente. Estes títulos foram criados no final dos anos 90 no Brasil no âmbito do Programa Nacional de Publicização - PNP, com o objetivo de estabelecer diretrizes e critérios para a qualificação destas organizações, a fim de assegurar a absorção de atividades desenvolvidas por entidades ou órgãos públicos. Este movimento recebe fortes influências dos modelos de gestão de políticas sociais experimentados na Inglaterra de Margaret Thatcher nos anos 80 e na

Para Sallum (2000), a manutenção do fundamentalismo neoliberal durante o governo Fernando Henrique Cardoso foi interpretado pela Presidência da República como um meio decisivo para assegurar o necessário controle sobre o sistema político, tendo em vista realizar a pesadíssima agenda de reformas institucionais que constituía o núcleo duro do programa do governo. As reformas seriam essenciais para recuperar as finanças públicas nacionais (aumentando a receita) e para maximizar a atuação do Estado (diminuindo o gasto público e auxiliando no controle da inflação): elas estavam, portanto, focadas na retirada das barreiras para empresas estrangeiras, fim de monopólios e subsídios, programas de privatizações e concessões e criação de agências reguladoras.

No âmbito da política social e das políticas de assistência social e ações de combate à fome este período representou um momento em que foram feitas as primeiras ações, embora postas em marcha de maneira pouco coordenada e articulada com outros programas. Sobre as ações do governo Itamar, Monteiro (2011) destaca:

(...) o governo federal, em parceria com a organização Ação da Cidadania Contra a Fome e a Miséria e Pela Vida, criou, em maio de 1993, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA) para coordenar a elaboração e implantação do Plano Nacional de Combate à Fome e à Miséria e a realização da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar. (Monteiro, 2011:34)

Já o governo FHC trouxe e possibilitou significativos avanços com relação à política social, principalmente avançando em princípios de universalidade postos pela Constituição Federal, de modo a ampliar o escopo da oferta dos serviços públicos nestas áreas (Draibe, 2003). O início dos anos 2000 também foi marcado pela estruturação dos primeiros programas de transferência de renda em nível federal. Estes programas eram isolados e sobrepostos já que cada um contava com sua plataforma operacional, em cada um dos ministérios que geriam os programas.

No caso específico dos programas de transferência de renda, há um interessante processo histórico, marcado por importantes escolhas políticas. A partir de experiências pioneiras e pontuais, desenvolvidas no plano municipal a partir de meados dos anos 1990 – destacando-se as experiências pioneiras de Campinas, Distrito Federal, Ribeirão Preto e Santos –, os programas de transferência de renda

experiência dos contratos de gestão neozelandeses. Neste processo “alinham-se reformadores e teóricos da escolha racional e da teoria da agência, para os quais o contrato de resultados é um novo instrumento de controle que permite mais eficazmente enfrentar o problema do comportamento maximizador do auto-interesse” (Pacheco, 2004:5). Estes mecanismos surgem, pois, sob um discurso de legitimidade via a justificativa da eficiência e da participação social na gestão pública.

tornaram-se o “carro-chefe” da rede de proteção social brasileira [et. Silva; Yasbek; Di Giovanni, 2007]. Esses programas passam por um início de processo de nacionalização e padronização no governo FHC (1995-2002), com o Bolsa Escola, até chegar a um novo patamar, com o Programa Bolsa Família (PBF) desenvolvido ao longo do governo Lula (2003-2011). No governo Lula, importantes decisões políticas e novos arranjos gerenciais contribuíram para a construção de um programa nacional de transferência de renda com grande cobertura e focalização, sob a responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) [et. Bichir, 2010]. (Bichir, 2012: 2-3)

3.2. O momento presente

3.2.1. Outros antecedentes importantes

A partir dos anos 80, também acompanhando o processo de redemocratização do país, tivemos um movimento de descentralização, que teve como expoente a Constituição Federal de 1988. A partir de meados dos anos noventa, porém, teria havido um movimento centralizador, principalmente no campo das políticas sociais, com um cenário de crise fiscal e uma série de reformas nas políticas sociais, que segundo alguns autores (ARRETCHE, 2009; KUGELMAS & SOLA, 1999) tiveram um desenho institucional centralizador, ainda que aceitemos que estas transformações recentes “não são suficientes para avaliar o diagnóstico de que está em curso um processo de recentralização” (ALMEIDA, 2005: 39), sendo também válida a argumentação de que esse processo de reformas seria complementar aos princípios constitucionais de 1988. Tem-se, pois, nessa maior centralização das políticas sociais recentes uma marca importante, que vai ao encontro de uma estratégia nacional que a contemple fortemente. Basicamente, esta centralização se dá através de um governo federal que cada vez tem chamado para si a responsabilidade de formular as macro estratégias e desenhar as políticas sociais, concentrando o poder decisório destas políticas em nível federal. Característica que conforme veremos no próximo capítulos são decisivas para se entender a intersetorialidade no Programa Bolsa Família, já que o princípio da intersetorialidade começa a ser articulado em nível federal, como forma de indução do governos subnacionais, que são forçados a enquadrarem-se no arcabouço normativo das políticas e programas federais, característica evidente no Bolsa Família.

Com o sucesso do Plano real do ponto de vista da estabilização da economia, principalmente o controle da inflação, tem-se que gradualmente os temas econômicos passam a ceder espaço para os temas sociais, antes suprimidos ou postergados. Apesar do sucesso do ponto de vista da estabilização obtido pelo Plano real, o governo Fernando Henrique chega ao

seu final com uma sensível piora dos indicadores econômicos, principalmente no que diz respeito ao crescimento econômico. Chegamos, pois, às eleições de 2002 com um cenário de relativo sucesso com relação à estabilidade da economia e da democracia, mas com um baixo crescimento econômico e principalmente com uma baixa eficácia das políticas sociais. Dado este contexto, e o amadurecimento de uma cultura política democrática e institucionalmente mais forte, não é de se estranhar que o projeto político vencedor fosse aquele que de maneira mais forte, quase que visceral, representasse o discurso da mudança social.

3.2.2. A formação das políticas de desenvolvimento social brasileiras: encontro do econômico com o social

Este momento da formação das políticas de desenvolvimento social seria o mesmo que alguns autores começam a descrever como Novo Desenvolvimentismo (Bielschowsky, 2011; Bresser-Pereira, 2011) que emergiria na passagem da década de 90 para os anos 2000 como fruto do avanço de uma série de políticas públicas e do amadurecimento do debate político em torno da questão social brasileira. Procuraremos nesta parte do trabalho trazer argumentações teóricas desenvolvidas recentemente que avalizam tal distinção, mediante a crítica do pensamento neoliberal e da negação de estratégias macroeconômicas ortodoxas em paralelo à emergência de uma série de estudos sobre a temática das políticas de desenvolvimento social. Por último, buscaremos algumas evidências empíricas que comprovariam esta argumentação, além das já citadas no trabalho como: o diferente posicionamento ideológico nos momentos de crise e de implementação de ajuste fiscal e a crescente centralização decisória das políticas sociais (embora sua implementação seja fortemente descentralizada, pelos fundamentos constitucionais).

A nova estratégia de desenvolvimento experimentada nos últimos anos opõe-se ao pensamento econômico convencional (Bresser-Pereira, 2011), ainda que mantenha a responsabilidade fiscal, destacando a importância de uma política industrial forte e que promova o crescimento com poupança interna. Assim, a ortodoxia convencional que levava a uma desregulamentação econômica (como foi visto de maneira nítida na recente crise econômica de 2008) daria lugar à ideia de Estado indutor do desenvolvimento econômico e, ao mesmo tempo, preocupado com as temáticas mais urgentes do século XXI (promoção da justiça social, proteção do meio ambiente, integração territorial e regional, participação social e provisão de serviços públicos de qualidade e complexidade).

O novo desenvolvimentismo seria também diferente do nacional desenvolvimentismo na medida em que a estratégia de industrialização não é mais orientada tanto para a substituição de importações, mas para as exportações e o consumo interno de massa, o que é, portanto, outro perfil de política industrial (Diniz & Bresser-Pereira, 2009). Com o intuito de promover esse aumento do consumo interno passa a ganhar vigor uma série de políticas e estratégias de manutenção dos empregos e incremento contínuo do poder de compra do salário mínimo, bem como políticas de desenvolvimento social, trazendo temas essenciais para esta estratégia, como desenvolvimento agrário, agricultura familiar, desenvolvimento produtivo e economia solidária (o que gera elevação da renda, principalmente aos mais pobres, que são a camada social com maior propensão marginal a consumir, elevando o consumo, porém sem uma grande pressão inflacionária, já que promove também um aumento da oferta de produtos e serviços). Além destas políticas, programas de transferência de renda também se consolidarão como importantes instrumentos para estas estratégias (Sicsú, 2009). Fica clara a convergência recente das políticas econômicas com as políticas sociais através da formação do conceito de desenvolvimento social, que norteará diversas mudanças institucionais que irão potencializar os arranjos e políticas intersetoriais, como veremos.

As teorias de políticas sociais contemporâneas apontam para o fato do surgimento de novos temas e para uma nova forma de se pensar a atuação do Estado, haja vista que o Estado do século XXI, fundamentalmente, no contexto de países em desenvolvimento, é chamado a dar conta de uma gama elevada de políticas sociais, muitas vezes já contempladas nas legislações nacionais, mas que dada a influência do paradigma neoliberal e da real crise fiscal nos países durante os anos 90, todos estes temas estariam ainda mais tensionados nesta virada de século. É na mesma perspectiva do novo desenvolvimentismo e como sua dimensão social que surge o termo desenvolvimento social, que abarcaria todo este conjunto complexo de políticas e programas sociais dos Estados. É por este motivo que a gestão social tem ganhado tanto destaque na agenda governamental e nos debates acadêmicos (Chiara & Di Virgilio, 2009), levando esta área a uma profunda expansão nos campi universitários, seja através de cursos de graduação ou de pós-graduação para esta área.

Ganha força também na teoria social toda uma série de trabalhos em torno da chamada teoria da justiça, que trará importantes aportes teóricos para debate travado ao redor da promoção de políticas com maior equidade, respeitando as diferenças e promovendo condições efetivas de superação dos elementos causadores materialmente e simbolicamente

da desigualdade na sociedade. A atividade estatal tem, portanto, se tornado complexa e ganhado inúmeros desafios, conforme veremos neste capítulo. Assim, argumentações como a transcrita abaixo, passam a ser cada vez mais consensuais na teoria das políticas sociais.

Não há solução em curto prazo para os problemas da pobreza no Brasil. Para que a pobreza seja vencida, é necessária vontade política e compromisso com os valores da igualdade social e dos direitos humanos; uma política econômica adequada, que gere recursos; um setor público eficiente, competente responsável no uso dos recursos que recebe da sociedade; e políticas específicas na área da educação, da saúde, do trabalho, da proteção à infância, e do combate à discriminação social, e outras. (Schwartzman, 2004).

Paralelamente, atores governamentais importantes têm afirmado que “uma estratégia de desenvolvimento econômico e social para o Brasil deve ser composta de duas partes. A primeira é o ponto final, ou seja, para onde se quer levar a sociedade. E a segunda é a trajetória econômica que deve facilitar a chegada ao ponto final” (Sicsú, 2009:19). O atual seria, pois, o momento de encontro das políticas sociais com as econômicas, chave para se entender o momento econômico vivido pelo país e o relativo sucesso em se diminuir as desigualdades sociais. Nos próximos parágrafos apresentaremos uma análise empírica de uma série de ações governamentais que refletem uma estratégia política, neste sentido.

Uma mudança da estrutura de poder dentro do governo federal pode ser analisada a partir da mudança institucional. É o fato de que o governo do presidente FHC privilegiou e dotou ministérios das chamadas atividades governamentais “meio”, ou seja, que não estão relacionadas diretamente à provisão de serviços públicos. Como demonstra o estudo de Maria Rita Loureiro e Fernando L. Abrucio (Abrucio; Loureiro, 1999), que discorre sobre a estratégia de tornar o Ministério da Fazenda o órgão setorial mais influente sobre os demais setores, destacamos também a criação do Ministério de Administração e Reforma do Estado (MARE) em 1995. Fica nitidamente clara a estratégia de estabilização econômica e diminuição do déficit fiscal.

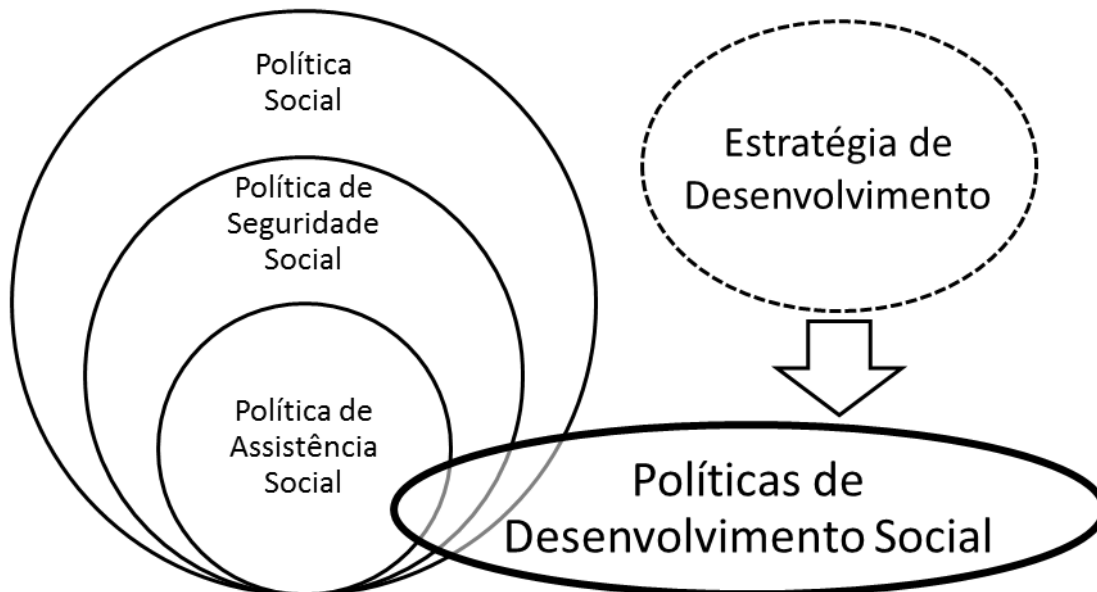
Este cenário descrito para o governo FHC contrasta com o caracterizado para o governo Lula, onde as chamadas políticas de desenvolvimento social têm emergido com força da agenda governamental federal, não somente embasadas em um intenso discurso político do governo, mas também pautadas por ações concretas e estruturação formal, como se pode constatar através do processo, ocorrido desde o primeiro governo do presidente, de criação de uma série de órgãos da administração direta vinculados a esta estratégia, como o Ministério

das Cidades – MCid, o Ministério de Desenvolvimento Agrário - MDA, o Ministério de Aquicultura e Pesca - MAP, a Secretaria Nacional de Economia Solidária - SENAES/MTE, a Secretaria Especial de Políticas de Promoção à Igualdade Racial - SEPPIR, a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres SEPM, entre outros, como o próprio Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS. Estas novas estruturas por trazerem temáticas transversais, tem sido importantes polos de disseminação e construção de experiências de formulação e implementação de políticas intersetoriais, que a atuação destas novas estruturas sempre demandará algum grau de articulação com estruturas tradicionais e que concentram setores clássicos de políticas públicas, como saúde, educação, trabalho, fazendário, etc.

O MDS ganha destaque como maior expoente daquele esforço governamental, entre tantos fatores, pelo fato do Programa Bolsa Família, seu principal programa e caracterizado pela transferência condicionada de renda, ter recebido significativos incrementos orçamentários desde sua unificação em 2003. Também é possível visualizar um grande fortalecimento da política de recursos humanos no MDS, revelado através dos sucessivos incrementos em seu quantitativo de servidores nos últimos anos (Silva, 2011).

Uma parte significativa das inovações institucionais apresentadas acima significou a emergência da temática do desenvolvimento social, que seria uma nova forma governamental de abordar temas das políticas de sociais, integrando uma série de políticas sociais e com uma forte orientação advinda da estratégia de desenvolvimento e no padrão de produção e consumo que se planeja para o país, como diminuição das desigualdades regionais e a focalização na capacidade de consumo interno. É possível visualizar essa orientação no esquema 1, novamente reproduzido abaixo:

Esquema 1: As políticas de desenvolvimento social como políticas integradoras



Nele fica evidente que o grande desafio constituidor da política de desenvolvimento social é a integração de diversas políticas sociais, tradicionalmente vistas pelos governos de maneira dissociada e por vezes com atuação concorrente tanto em orçamento quanto em escala de priorização. Para entender o esquema acima é necessária a caracterização dos conceitos contidos em seu interior.

A Constituição Federal Brasileira diferencia a política de seguridade social das demais políticas sociais, ao serem políticas destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social, com princípios como a universalidade da cobertura e do atendimento, uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais e seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços.

A assistência social por sua vez é definida pela Lei Federal 8.742, de 7 de dezembro de 1993, como sendo não contributiva, de modo a prover os mínimos sociais, realizado através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas. Tal lei ganhou uma nova redação modificada pela Lei nº 12.435 de 2011, onde a assistência social é definida como perseguindo os objetivos de:

I - proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos; II - a vigilância socioassistencial, que visa a analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos; III - a defesa de direitos, que visa a garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais.” (Lei 8742/93, Art. 2º)

De maneira geral a lei original 1993 já previa a assistência social deveria realizar-se de forma integrada às políticas setoriais, visando ao enfrentamento da pobreza, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais, mas exatamente este caráter integrador da política de assistência social passou a ser reforçado na nova redação do artigo 2º supracitada. É também o texto da lei, pois, uma das recentes mudanças na orientação de atuação estatal no sentido de integrar a atuação governamental de modo a promover políticas articuladas e que atuem como revitalizadoras de uma série de direitos sociais.

A criação do Sistema Único de Assistência Social em 2005 que inclui todos os entes federativos e é gerido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome trouxe uma nova organização para a política de assistência social, em boa parte inspirada na experiência do próprio modelo do Sistema Único de Saúde – SUS e como forma de operacionalização da Lei 8742/93. Ela organiza as ações da assistência social em dois tipos de proteção social. A primeira é a Proteção Social Básica, destinada à prevenção de riscos sociais e pessoais, por meio da oferta de programas, projetos, serviços e benefícios a indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade social. A segunda é a Proteção Social Especial, destinada a famílias e indivíduos que já se encontram em situação de risco e que tiveram seus direitos violados por ocorrência de abandono, maus-tratos, abuso sexual, uso de drogas, entre outros aspectos.

Percebe-se claramente que a definição de Proteção Social Básica vai ao encontro da mudança de estratégia de ver a assistência social como uma ação isolada das demais políticas públicas e passar a convergir para o conceito de desenvolvimento social aqui apresentado. O programa Bolsa Família seria, pois, um exemplo de programa típico desta política ao articular a política de assistência social como outras políticas sociais, como saúde e educação, bem como à política de desenvolvimento econômico, neste caso, marcada pelo fortalecimento do mercado consumidor interno e das desigualdades econômicas regionais.

O tipo de relação entre a política social e econômica influencia o caráter das relações que se estabeleceram entre os diversos setores de políticas públicas. Acreditamos que embora, o que parte da literatura tem chamado de novo desenvolvimentismo, não tenha representado uma efetiva quebra de paradigma para a questão da intersectorialidade no Brasil, é ele um momento que sem dúvida acelera e potencializa a integração de políticas públicas, principalmente as políticas sociais, além de disseminar e multiplicar pontos formais de

coordenação entre os setores, papel esse exercido em boa medida pelos órgãos supracitados. Assim ao emergir da convergência das estratégias governamentais do campo econômico e do campo social o novo desenvolvimentismo permite a consolidação e disseminação do conceito de desenvolvimento social, que entre outras coisas resignifica o entendimento de proteção social no Brasil e abre caminho para a emergência da intersectorialidade, ao mesmo tempo que se beneficia dela.

4. A TRAJETÓRIA DA INTERSETORIALIDADE: A EMERGÊNCIA DE UM NOVO CONCEITO PARA A TEMÁTICA DA GOVERNANÇA E DO PLANEJAMENTO ESTATAL

4.1. Discussões

Eduardo Marques em sua tese doutoral faz uma importante conceituação do que seriam os setores, com base da literatura francesa de análise setorial. Para alguns autores desta tradição teórica a ação do Estado seria dividida entre duas lógicas: territorial e setorial. “No primeiro caso, o Estado age sobre uma determinada circunscrição espacial e, no segundo, o Estado tenta regular domínios de atividades divididos verticalmente, como por exemplo, a saúde, a indústria, etc.” (Marques, 1998:24). No entanto, as definições e delimitações entre os setores não são totalmente claras e estão sujeitas a aspectos subjetivos e de entendimento da vida social. Se pensarmos em perspectiva institucional, isto explicaria parte das mudanças quando da alternância do chefe do executivo na estrutura e organização da Administração Direta, fundindo, transpondo, remanejando e criando estruturas setoriais. Assim, diferentemente da lógica territorial, a lógica setorial não possuiu em todos os casos delimitações exatas. Isto fica ainda mais evidente quando analisamos políticas que visam atacar temas transversais como as temáticas das desigualdades já apontadas neste trabalho.

A lógica setorial seria pensada então a partir da polarização global-setorial. Marques (1998) também se refere à importância de, ao estudar as políticas e seus atores, levar em conta projetos e estratégias, integrando políticas públicas e cultura, diferenciando este conceito de setor do conceito apropriado pela economia: segmento econômico controlado pelo setor privado.

(...) setor é definido como conjunto de papéis sociais estruturados em torno de uma lógica vertical e autônoma de reprodução. A estruturação dos setores segue frequentemente, portanto, uma lógica profissional (dos papéis sociais), agrupando os atores de um dado campo de atividade e suas práticas. No interior dos setores, lutas por hegemonia estariam em jogo, baseadas tanto no exercício do poder propriamente dito, quanto no estabelecimento do ‘referencial’: conjunto de ideias e representações sobre o setor, seus objetos de intervenção e seu lugar na sociedade.” (Marques, 1998:24)

Fica evidente, pois, que setor não se constitui como um ator, mas como o ambiente no qual os atores atuam¹⁵. Assim sendo, ele próprio constituir-se-á com uma arena de conflitos, ainda que também possam existir, e frequentemente existem, interesses e posições comuns, significativamente consolidadas para todo o setor, que seriam as posturas referentes a temas em defesa deste. Deste modo, temos que analisar a intersectorialidade não somente como produtora de conflitos e divergências entre os setores. Devemos, pois, considerar que também os conflitos entre os atores setoriais mudam de acomodação com os arranjos setoriais. Coordenar setores fica sendo uma atividade eminentemente política de superação de divergências intra e extra setoriais.

Estudiosos do campo de administração pública têm desenvolvido substanciais argumentos de que cada vez mais o Estado estaria assumindo uma configuração de rede e multiníveis, que estariam dentro de uma abordagem transversal de implementação de políticas públicas. A transversalidade pode ser entendida como sendo uma “intersectorialidade de elevado nível institucional”. Segundo Serra (2004: 3), a transversalidade tenta dar respostas organizacionais à necessidade de incorporação às tarefas da organização de temas, visões, enfoques, problemas públicos, objetivos, que não se encaixam em somente uma das estruturas organizacionais verticais, e tenta, também, que todas estas estruturas verticais compartilhem, sinergicamente, a pactuação de um objetivo comum que não seja específico a nenhuma delas em particular.

A venezuelana Núria Cunill Grau (2005) classifica os estudos existentes sobre intersectorialidade com base na origem da justificativa proposta por eles (mais política ou mais técnica). A premissa mais política é a de que a integração entre setores possibilita a busca de soluções integrais aos problemas sociais e se traduz em uma assunção de que todas as políticas públicas que persigam estratégias globais de desenvolvimento, como a melhoria da qualidade de vida da população, devem ser planejadas e executadas intersectorialmente. Já a premissa mais técnica concentra seu foco sobre a análise da eficiência, afirmando que a integração entre os setores permite que as diferenças entre eles possam ser usadas

¹⁵ O conceito de ambiente adotado aqui pode ser mais bem entendido a partir da discussão da literatura internacional sobre “*policy domain*” ou campos de políticas públicas. Estes campos seriam arenas específicas, onde redes de entidades públicas e privadas se relacionariam. Cada campo contaria, pois, com diversas comunidades de políticas (*policy communities*) e grupos de interesse, com a potencialidade destes grupos de interesse mobilizarem-se, formando uma coalizão de defesa (*advocacy coalition*), que mobilizar-se-ia em torno de uma questão, atraindo novos atores e pressionando por mudanças na agenda governamental (Capella, 2005).

produtivamente no enfrentamento dos problemas sociais por criar melhores soluções que a setorialidade, já que permite compartilhar os recursos (não somente econômicos, mas das mais distintas ordens) que são próprios de cada setor. Deste modo a intersetorialidade ganha destaque para superar o que Martins (2005) descreve como sendo a existência de uma “teoria da fragmentação” no que diz respeito à formulação/implementação das políticas públicas.

Um interessante estudo canadense, traduzido e publicado pela Escola Nacional de Administração Pública - ENAP (BAKVIS e JUILLET, 2004), traz uma diferenciação chave para analisar a prática da gestão horizontal de políticas. Os autores partem de três conceitos, muitas vezes abordados indistintamente, (embora destaquem que sua diferenciação não seja fixa e perfeitamente delimitada), mas que se bem utilizados trazem em si uma alta carga de significado e se aplicam a contextos diferentes, a saber: “coordenação”, “colaboração” e “parcerias”.

Segundo os autores, por “coordenação” entende-se a prática de alinhar estruturas e atividades, com o intuito de reduzir sobreposições e duplicações, garantindo que os objetivos não sejam frustrados pela atuação das unidades. Também pode se dar por meios formais e informais, dependendo do tamanho da organização, sua missão e seu ambiente. A “colaboração”, através de um processo ativo, vai além da coordenação por envolver também o desenvolvimento, acordo e implementação de uma estratégia voltada a atingir os objetivos estabelecidos. Envolveria, portanto, o compartilhamento de autoridade e geralmente se dá com a participação de ministérios e esquemas coletivos de accountability. Já a “parceria” refere-se à formalização de mecanismos e acordos de colaboração, envolvendo contratos legais que preveem produtos, serviços e pagamentos. Estes mecanismos formais seriam mais utilizados com organizações externas, tanto comerciais como sem fins lucrativos.

Assim, entender os termos e suas aplicações é crucial à análise, permitindo caracterizar com maior precisão os contextos onde os arranjos intersetoriais são feitos. Estas diferenciações nos ajudam a entender dois tipos possíveis de construção de intersetorialidade. É possível promover intersetorialidade através de relações bilaterais, ou seja, de uma unidade para com outra, porém também é possível atingi-la através de esquemas multilaterais de interação, envolvendo, portanto, várias unidades, como em uma rede, por exemplo. Outra distinção possível seria a construção de intersetorialidade através da convergência de agendas, não se tratando da formação de uma agenda comum, mas da tentativa de que duas agendas distintas convirjam em alguns pontos: estaria, então, mais próxima do conceito de

“coordenação” (apresentado no parágrafo anterior), e é o modo mais comum de se produzir intersetorialidade (como veremos no estudo de caso, dos próximos capítulos), além de representar uma afinidade maior com a intersetorialidade de tipo bilateral. Já a intersetorialidade de tipo construção coletiva seria marcada pela tentativa de constituição de uma agenda cooperativa e compartilhada, em que os atores teriam de abrir mão de diversos pontos de suas agendas setoriais. Assim, este perfil de intersetorialidade demandaria a construção de canais de tomada de decisão ampla e consensual. Construção mais complexa, demanda, ainda, desenvolvimento e testes de meios para se efetivar, os meios mais testados são os foros de decisão colegiada, como os conselhos. Estaria, assim, mais associado ao conceito de “colaboração” e é mais compatível com padrões de articulação multilaterais¹⁶.

4.2. Por onde a intersetorialidade estaria emergindo?

A importância e emergência da temática da intersetorialidade advém de inúmeras áreas e contextos, destacaremos alguns deles, sem a pretensão de esgotar a totalidade de possíveis origens: da busca por políticas públicas que ataquem os problemas sociais de maneira integral e mais precisa, da administração financeira e orçamentária pública, do planejamento governamental e da própria Constituição Federal. Percebe-se, também, que o tema emerge tanto das redes acadêmicas, como das redes de burocratas. A seguir discutiremos cada uma destas perspectivas, respectivamente.

A relevância do estudo da intersetorialidade está fundamentalmente imbricada no tempo presente. Nunca houve tantas estruturas setoriais específicas, como ministérios e secretarias, e ao mesmo tempo nunca se tentou disseminar tanto a importância da formulação e implementação de propostas integrais, de tal forma que um programa dê conta de um número significativo de áreas e ações conjuntas. O tema emerge tanto da rede de gestores públicos (entendida como conjunto de atores governamentais de distintas comunidades profissionais/institucionais), quanto do meio acadêmico, que, neste campo do saber, muitas vezes se fundem, como no Centro Latino-americano de Administração para o

¹⁶ Talvez uma analogia útil para apreender as diferenças e desafios de cada um dos padrões de interação seria a comparação destes esquemas com os modelos de cooperação internacional desenvolvidos pela literatura de relações internacionais. Deste modo, apenas a título de exemplificação dos desafios e diferenças entre mecanismos de “coordenação”/ “convergência de agendas” e mecanismos de “colaboração”/ “construção coletiva de agendas comuns”, seria proporcional aos desafios e diferenças entre acordos bilaterais entre nações e tentativa de construção de processos de integração regional, como o caso da União Europeia e do Mercosul (Silva, 2008).

Desenvolvimento (CLAD), composto por governos e pesquisadores de mais de vinte países, que tem demonstrado em suas atividades, como cursos para gestores públicos, congressos e publicações, a preocupação com o tema da coordenação horizontal. Outro exemplo de ascensão do tema à agenda governamental são as temáticas abordadas no documento “Agenda Nacional de Gestão Pública” (SAE, 2009) que traz em seu “tema VI – Governança” como preocupação, entre outros, o desafio da coordenação intersetorial. Este documento é fruto de grupos de trabalho entre a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República e a Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Segundo Conconi (2008), a análise da política tributária brasileira mostra uma marcante ineficácia redistributiva, que traz consigo a importância de algumas questões como a melhoria da qualidade do gasto governamental, para que se reverta essa atuação negativa do Estado, gerando uma política fiscal que cumpra o seu papel de redutora de desigualdades sociais. Neste sentido, de maneira geral, pode-se identificar na América Latina uma diversificação crescente nos últimos anos dos recursos destinados à proteção social, já que as aposentadorias e pensões têm ocupado um percentual cada vez menor do total deste tipo de gasto, em detrimento de outros programas, como os de transferência condicionada de renda (CONCONI, 2008) e outros programas focalizados (como os típicos programas da temática do desenvolvimento social), que possuiriam alto poder redistributivo e apresentariam uma significativa relação entre gasto governamental e aumento do consumo e diminuição das desigualdades.

O próprio conceito de programas sociais traz em si a preocupação com a apresentação de soluções complexas, articuladas, planejadas e coordenadas. Um dos maiores desafios da administração financeira e orçamentária pública contemporânea é a utilização da metodologia do “Orçamento Programa”, dando à peça orçamentária função não só de controle e monitoramento dos gastos públicos, mas também de ferramenta central de planejamento governamental (De Toni, 2009), trazendo assim destaque especial para a importância da coordenação intersetorial na gestão dos programas, por intermédio da atuação conjunta das pastas governamentais a fim de compartilharem gastos escassos e maximizarem os efeitos do empenho do orçamento destinado a cada órgão. Assim, a intersectorialidade assume papel de destaque na introdução da cultura do planejamento no setor público, alargando os horizontes de atuação das políticas e dando a elas maior sustentabilidade, permitindo-lhes atingir com maior sucesso seus estágios de maturação.

A temática da intersetorialidade também seria potencializada no artigo 194 da Constituição Federal de 1988, que define a seguridade social, onde pode-se visualizar mais uma vez os quatro desafios essenciais de cooperação da política social mencionados no capítulo 2. Tais desafios dizem respeito à iniciativa das ações dos “Poderes Públicos” (desafio de cooperação inter-poderes) e à “sociedade” (desafio de cooperação social/participação social), bem como a uma gestão “democrática e descentralizada” (desafio de cooperação federativa) e, finalmente, à cooperação horizontal/intersectorialidade, “conjunto integrado de ações” que definem a própria política de seguridade social.

O arcabouço legal é, também, um balizador importante do debate em torno da intersectorialidade, já que a legislação define as competências funcionais e as atribuições de cada estrutura administrativa (ministérios, autarquias, fundações, etc.), através de legislações complementares à Constituição Federal e portarias executivas. Desta forma, o conhecimento do marco legal é um importante instrumento de visualização dos potenciais, de um lado e, de outro, dos limites da intersectorialidade, exatamente por ser ele o definidor da “setorialidade” (diz respeito às competências de cada um dos setores governamentais). Assim como em termos federativos – ou da integração vertical entre políticas – a Constituição define em alguma medida as responsabilidades, competências e atribuições de cada ente ou esfera de governo (federação, estados e municípios) quanto às diversas áreas sociais (Arretche; Rodriguez, 1999), ela também as define em termos dos setores ou áreas de políticas para cada nível de governo, delimitando ou ampliando sua integração e coordenação horizontal, fortalecendo ou dificultando a intersectorialidade: neste último caso, resultando, por exemplo, em sobreposição não propositada de políticas, esforços e ações ou, ao contrário, na ausência ou fragilidade do poder público num atendimento fragmentado a demandas e direitos sociais (DRAIBE, 1990).

A definição de intersectorialidade assumida neste trabalho ao fim e ao cabo nos leva a concluir que a temática é algo inerente à própria organização do Estado moderno. A administração pública pressupõe a organização e sistematização das funções da organização segundo setores. Então desde sempre governar seria por essência integrar atividades de cada um destes setores.

4.3. Trajetória da temática da intersectorialidade no Brasil

Acreditamos que neste momento temos presenciado uma convergência que caracterizaria um período onde as relações entre os setores seria cada vez mais evidente na administração pública brasileira. Resgataremos, pois, alguns dos elementos que dão vazão a este argumento. Entende-se que algumas das atividades governamentais do passado estariam associadas a uma lógica departamental e estanque da administração pública, que levava a uma baixa relação entre os setores. Quando da formação do Estado brasileiro, esta coordenação entre os setores estaria aprisionada sob o controle central e por vezes pessoal do chefe de Estado, mote que prevaleceu durante a república velha, pois não havia uma estrutura burocrática mínima que desse sustentação a um processo de organização e coordenação entre os setores. Em outras palavras, nem os setores estavam minimamente delimitados, sendo assim complicado pensar em coordenação intersetorial.

Com o governo Vargas, tem início um processo de reforma burocrática da administração pública federal, tentando dar impulso à incorporação dos princípios weberianos de administração burocrática à organização do Estado brasileiro. É neste momento que as demarcações e atribuições entre os setores da administração pública começam a ficar mais claras e são instituídos os primeiros mecanismos formais de coordenação. O DASP (Departamento de Administração do Serviço Público), criado pelo Decreto-lei n. 579, de 30 de julho de 1938, foi uma das primeiras estruturas de coordenação intersetorial, além das inúmeras outras funções por ele desempenhadas¹⁷.

Um dos exemplos das funções de coordenação intersetorial do DASP pode ser analisado por meio da formação das Comissões de Eficiência (CE). Cada Ministério deveria designar servidores para que estes se incorporassem a cada uma das CEs de cada ministério. Essas comissões estavam subordinadas aos ministros, mas estavam tecnicamente subordinadas ao DASP, se vinculando como o elo entre o DASP e as unidades setoriais, nesta atividade de coordenação governamental. Vale destacar que a coordenação intersetorial desenvolvido neste período está fortemente ligado ao princípio de controle das atividades setoriais, mesmo princípio que orientava a atividade de planejamento estatal, que era concebida basicamente como uma atividade de controle, dando pouca importância às unidades implementadoras.

¹⁷ Ver: Wahrlich, 1983.

Aliás, a temática de planejamento no Brasil sempre esteve associada à elaboração de planos (sem vínculos efetivos com as burocracias implementadoras) e ao controle. Este paradigma de planejamento público já se mostrou esgotado pela literatura internacional de administração pública (Oliveira, 2006), que já começou a trabalhar com percepções de planejamento mais ajustadas, dinâmicas e participativas. Por isso, até hoje podemos identificar o caráter altamente controlador das unidades governamentais de planejamento e sua baixa capacidade de cooperação e interação com as unidades setoriais (de implementação), relação esta, por vezes, altamente conflituosa.

A literatura nacional (Ianni, 1979; Bielschowsky, 1989) também se caracterizou por uma forte vinculação entre planejamento governamental e planejamento econômico, o que seria a marca desenvolvimentista sobre a atividade de planejamento governamental no Brasil, fortemente relacionada à ideia de estratégias para se alcançar melhores resultados econômicos. O período militar, com os seus sucessivos planos econômicos, acentuou este papel. Assim, a atividade de planejamento no Brasil, bem como sua contribuição para com a criação de mecanismos de integração de políticas públicas e produção de intersectorialidade, sofre as limitações advindas do desencontro das ações econômicas do Estado com as sociais (relação explorada neste capítulo). Ou seja, sequer se podia falar em mecanismos amplos de intersectorialidade em um período que não integrava, minimamente, as políticas econômicas com as sociais.

A tese do encontro das políticas econômicas e das políticas sociais, que teria permitido a conformação do conceito de desenvolvimento social, também seria a chave da emergência da intersectorialidade na administração pública brasileira. Presenciamos, pois, um processo institucional novo, onde as novas estruturas estatais criadas neste período, com o intuito de promoção deste desenvolvimento social, são por essência estruturas de políticas transversais, sendo a intersectorialidade e a integração de políticas públicas uma preocupação recorrente em todas elas.

Em geral, as políticas governamentais de combate à pobreza e redução das desigualdades sociais têm provocado fenômenos institucionais similares pelos países da América Latina contemporânea. Assim, podemos facilmente identificar em muitos governos latino-americanos a criação de ministérios ou secretarias com o próprio nome do desenvolvimento social. O maior exemplo de programa inserido dentro das políticas implementadas por estes órgãos são os programas de transferência condicionada de renda, que

muitos vêm implementando, principalmente nesta década, em geral como evolução e centralização de práticas anteriores. São exemplos, além do brasileiro Programa Bolsa Família (criado em 2003), o argentino “Programa Família por la inclusión social” (2004), o uruguaio “Plan de Atención Nacional a la emergencia social - PANES” (2005), o mexicano “PROGRESA – Oportunidades” (1997), entre outros na Colômbia, Jamaica e Nicarágua, todos estes, mais antigos até que o Bolsa Família. (Conconi e Marchionni, 2008). Vale a pena deixar este registro da necessidade de conhecermos as experiências latino-americanas, tema ainda muito pouco explorado do ponto de vista do estudo comparado da configuração de uma agenda latino-americana de pesquisa em políticas públicas e governo.

Com a finalidade de analisarmos os esforços governamentais empenhados a buscar uma maior intersetorialidade na gestão das políticas sociais, tomar-se-á como estudo de caso o Programa Bolsa Família (PBF), maior programa do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o qual, segundo alguns autores (Guirado, 2008; Quinhões & Fava, 2010), seria um exemplo interessante de programa onde a intersetorialidade dar-se-á sob condições especialmente favoráveis, conforme discorreremos mais adiante.

5. A INTERSETORIALIDADE NO PBF: UMA CONTRUÇÃO FEDERATIVA

“Duas críticas sistematicamente têm acompanhado os PTCs (programas de transferência de renda condicionada): o isolamento dos programas em relação aos sistemas ou mecanismos da proteção social em geral, e os baixos graus de integração entre as políticas e ações, impedindo ganhos de sinergia no enfrentamento da pobreza. É sabido que uma oferta adequada e suficiente, aliada à firme articulação dos vários programas sociais básicos, como saúde e educação, entre si e com os PTCs, constituem condição do êxito desses últimos.” (Draibe, 2009:125)

Por serem os problemas sociais emaranhados transversais e de enraizamento complexo, a “capacidade institucional e a efetividade das intervenções públicas dependem de algumas qualidades das políticas públicas, entre elas a intersectorialidade ou a complementaridade das várias ações encetadas” (Draibe, 2009:125). É orientado pela ideia de que a articulação de políticas sociais e a coordenação entre as burocracias governamentais são fatores chave para que os programas de transferência condicionada de renda sejam exitosos que desenvolvemos este estudo de caso, de modo a lançar luz sobre os padrões de coordenação desenvolvidos no interior do executivo federal brasileiro e a conceber o desenho institucional e a articulação inicial para a concepção de ações coordenadas e integradas entre os setores de políticas sociais contemplados no interior do Programa Bolsa Família.

Apesar da intersectorialidade se dar fortemente na implementação dos programas e ações governamentais, acreditamos que a concentração dos trabalhos científicos que abordam a temática da intersectorialidade a partir de estudos de caso das unidades implementadoras e das *street level bureaucracies* (“burocracias de nível de rua” ou “burocracias implementadoras”) trouxe marcantes consequências. Se por um lado estes estudos geraram um importante amadurecimento da temática da intersectorialidade e de suas metodologias de análise, por outro a falta de trabalhos que analisassem as burocracias governamentais federais e seus aspectos mais diretamente envolvidos com a concepção e definição de diretrizes e de desenho dos programas sociais trouxe uma lacuna para a literatura em construção, já que esta não dá conta de entender as relações de coordenação governamental que acontecem já na formulação e concepção dos programas.

No caso específico do Programa Bolsa Família, acreditamos que uma forte marca sua seja o caráter unificado do programa, já que no Brasil existiam experiências de programas de transferência de renda em governos locais, mesmo antes das primeiras experiências em nível

federal como os programas: Bolsa Escola, Auxílio Gás, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação. Esta característica vem acompanhada de um forte poder de coordenação federal e gestão descentralizada (Bichir, 2011), em que o governo federal formula as estratégias e normas e os entes subnacionais, em especial os municípios, fazem a operacionalização do programa, como o cadastramento e sua atualização e a orientação das famílias para as condicionalidades e acesso a outros direitos sociais.

Deste modo, acreditamos que dentro do governo federal é exercida uma importante atividade de coordenação que será fundamental para as relações intersetoriais experimentadas pelo programa nos governos locais, estudadas em outros estudos (Navarro, 2011). Pelas características da burocracia estatal vinculada ao PBF, em especial a burocracia da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania – SENARC – do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS –, acreditamos que partem deste órgão importantes constructos de coordenação e que, como veremos neste estudo de caso, são características bastante peculiares e que fazem com que a atividade de coordenação aqui estudada conte com diversos mecanismos institucionais e de delegação de poder importantes para fortalecer o vínculo de intersectorialidade estruturado a partir do governo federal.

A intersectorialidade deve ser entendida como uma atividade que pretende extrapolar os efeitos de cada uma das políticas setoriais, para que ganhos de sinergias e potência sejam perseguidos. Para atingir este objetivo é necessária priorização política desta ação governamental de modo a construir as capacidades estatais necessárias ao seu desenvolvimento. Processo que requer grande vontade política, em que a utilização do poder presidencial e de sua liderança deve ser exercida, além de ser concedido papel de destaque às burocracias envolvidas, bem como à rede de burocratas e difusores de conhecimento dentro do ambiente do executivo federal.

(A intersectorialidade) corresponde a uma estratégia deliberada de intervenção que, para além dos efeitos setoriais de cada política participante, pretende também a apropriação dos benefícios gerados pela oportunidade e sinergia das ações conjugadas. Em outras palavras, a intersectorialidade incorpora e sintetiza as virtudes atribuídas à coordenação e especialmente à complementaridade. (Draibe, 2009:126)

Como vimos em capítulos anteriores, deve ser dado destaque especial para a estratégia governamental de incorporar cada vez mais a intersectorialidade e a coordenação entre os órgãos de governo e as políticas públicas como forma de permitir que inovações institucionais

e mudanças incrementais de ajuste mútuo potencializem os efeitos desta integração da ação estatal. Acredita-se que a autoridade social somente poderá exercer seus desafios substantivos de priorizar, coordenar esforços e destinar recursos se contar com poder político suficiente para fazê-lo, principalmente quando se pretende em um programa enfrentar temas tão complexos de políticas sociais e de política econômica. A construção das capacidades políticas deve ser conjunta à formação de capacidades técnico-administrativas, o que depende fundamentalmente da força política dos agentes envolvidos na formulação de uma estratégia de proteção social (BID, 2002).

Como salienta Sônia Draibe (2009), a atividade de coordenação federativa é um dos principais desafios para o fortalecimento da intersetorialidade no programa de transferência condicionada de renda brasileiro. Para ela, os esforços não são homogêneos entre os governos federal, estaduais e municipais. Há estados e municípios onde a coordenação entre os setores dá-se de maneira bastante frágil ou nula. Segundo Bichir (2011), o governo federal tem nos últimos anos concentrado esforços para exercer seu poder de coordenação central e aumentar seu papel de indutor de estados e municípios para a cooperação (Bichir, 2011). Deste modo, procurar-se-á a seguir analisar a atividade de coordenação federativa exercida pelo governo federal de modo a complementar sua atividade de coordenação horizontal e sua busca por levar maior intersetorialidade ao PBF e maior integração das políticas de desenvolvimento social.

5.1. O modelo de coordenação federativa para a intersetorialidade no PBF: desafios e dilemas a partir da atuação do governo federal

A execução e a gestão do Programa Bolsa Família são públicas e governamentais e dar-se-ão de forma descentralizada, por meio da conjugação de esforços entre os entes federados, observada a intersetorialidade, a participação comunitária e o controle social (Lei 10.836/04, Art. 8º, grifo nosso).

Este artigo da lei federal 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que institui o Programa Bolsa Família, define a intersetorialidade como princípio básico, assim como a participação comunitária e o controle social. Esta definição traz uma mensagem muito clara do governo federal aos demais entes federativos, em especial aos municípios, que é a necessidade de promover ações intersetoriais e que perpassem cada um dos níveis da federação. Analisaremos a seguir outros textos normativos relacionados à intersetorialidade no programa.

A partir dos textos ficará evidente que ela era um princípio que o governo procurou enfatizar; no entanto, nos primeiros momentos, sem as noções mais concretas de como ela deveria ser realizada. Assim, não houve a definição de estruturas mínimas e de responsabilizações concretas de cada um dos entes federativos. Fica claro que, embora já se soubesse que a intersetorialidade deveria ser perseguida, ela deveria ser um processo de discussão mais amplo e maduro e que deveria ser construída continuamente e não de uma só vez.

Deste modo, como veremos nos trechos citados a seguir, o governo federal levou algum tempo para utilizar o seu papel indutor e estabelecido de diretrizes aos estados e municípios no que diz respeito à busca da intersetorialidade. Destacaremos, pois, trechos do Decreto 5209 de setembro de 2004, que regulamenta a lei 10836/04. Fica claro que a intersetorialidade, para o gestor subnacional, não vinha com atribuições materializadas, mas era apenas posta como princípio e uma missão a ser perseguida por cooperação mútua entre os entes.

Art. 13. Cabe aos Estados:

(...) II - promover ações que viabilizem a gestão intersetorial, na esfera estadual;

(...) V - disponibilizar serviços e estruturas institucionais, da área da assistência social, da educação e da saúde, na esfera estadual;

(...) VII - estimular os Municípios para o estabelecimento de parcerias com órgãos e instituições municipais, estaduais e federais, governamentais e não-governamentais, para oferta dos programas sociais complementares;

(...) VIII - promover, em articulação com a União e os Municípios, o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades.

Art. 14. Cabe aos Municípios:

(...) III - promover ações que viabilizem a gestão intersetorial, na esfera municipal;

(...) VII - estabelecer parcerias com órgãos e instituições municipais, estaduais e federais, governamentais e não-governamentais, para oferta de programas sociais complementares;

Art. 29. O controle e participação social do Programa Bolsa Família deverão ser realizados, em âmbito local, por um conselho formalmente constituído pelo Município ou pelo Distrito Federal, respeitada a paridade entre governo e sociedade.

§ 2º Por decisão do Poder Público municipal ou do Distrito Federal, o controle social do Programa Bolsa Família poderá ser realizado por conselho ou instância anteriormente existente, garantidas a paridade prevista no caput e a intersetorialidade prevista no § 1º” (Decreto Federal 5209, de setembro de 2004, grifos nossos).

Através da análise dos trechos supracitados pode-se concluir que a estratégia adotada pelo governo federal foi a de diluir a responsabilidade da intersetorialidade entre todos os entes federativos, como forma de potencializar os esforços de todos. No entanto, esta estratégia não amarrou as unidades subnacionais com uma série de estruturas impostas pelo governo federal. Tal escolha, sem dúvida, favorece uma maior adesão pró cooperação dos municípios, já que não impõe muitas barreiras de ordem institucional e burocrática. Em outras palavras, não foi exigida dos estados e municípios a presença de grandes órgãos ou burocracias para gerir o programa. É claro que as capacidades governamentais de cada um dos entes influenciam o nível de intersetorialidade desenvolvida, no entanto as capacidades não são profundos obstáculos a sua adesão ao programa. Como veremos mais adiante, um dos resultados das entrevistas aos burocratas nacionais foi a constatação de que muitas vezes estados mais pobres, que teriam limitadas capacidades administrativas, apresentam alto grau de sucesso na gestão do programa e no esforço intersetorial, pois se de um lado este aspecto o limita, por outro a importância da temática do combate à pobreza para estas unidades faz com que as ações se tornem prioritárias e amplamente vinculadas às plataformas políticas dos governos.

A mencionada estratégia de não delimitar a ação dos governos estaduais e municipais também pode ser explicada pela ausência da exploração da intersetorialidade como um modelo de gestão de políticas públicas, dada sua emergência, já abordada aqui, seja como temática de pesquisa acadêmica seja como ferramenta técnico das administrações públicas. A temática esta fortemente vinculada à necessidade de priorização política (Cunnil Grau, 2005) por parte dos agentes públicos, já que o sucesso da intersetorialidade está relacionado à delegação de algum grau de discricionariedade às burocracias, principalmente as burocracias implementadoras, que ao fim e ao cabo definiram fortemente a qualidade e orientação dos serviços prestados à população. Estamos falando, pois, de temáticas de políticas sociais como a assistência social, saúde, educação, etc, fortemente dependentes dos servidores e agentes que prestam os serviços aos cidadãos (Chiara & Di Virgilio, 2009).

A estratégia inicial, pouco a pouco, foi dando espaço a uma maior atuação do governo federal como indutor e definidor de parâmetros e estruturas mínimas (Bichir, 2009) para a gestão intersetorial nos estados e municípios. Esta afirmação é passível de comprovação pelas sucessivas normas operacionais emitidas pelo MDS e, por exemplo, pela mudança de parte do

texto do Decreto 5.209/04, onde a expressão “*construir coordenação*” foi substituída pela expressão “*designar área responsável pela*”.

Art. 14. Cabe aos Municípios:

I - constituir coordenação composta por representantes das suas áreas de saúde, educação, assistência social e segurança alimentar, quando existentes, responsável pelas ações do Programa Bolsa Família, no âmbito municipal; (REDAÇÃO ORIGINAL DO DECRETO).

I - designar área responsável pelas ações de gestão e execução do Programa Bolsa Família e pela articulação intersetorial das áreas, entre outras, de saúde, educação, assistência social e segurança alimentar, quando existentes; (REDAÇÃO DADA PELO DECRETO Nº 7.852, DE 2012).

Assim fica claro que, superados os desafios de adesão inicial dos estados e municípios, o governo federal passou a identificar na necessidade de maior coordenação federativa um grande desafio a ser perseguido. Esta observação vai ao encontro dos relatos de entrevista do diretor do Departamento de Operações da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC/MDS), Celso Lourenço Moreira Corrêa¹⁸, realizada em maio de 2012, em que ele afirma que a preocupação com maior coordenação federativa e engajamento dos estados e municípios tem sido obsessão crescente do governo federal e que diversos mecanismos de incentivos para além das exigências formais têm sido utilizados, como veremos mais adiante. Deste modo o governo federal passou a normatizar e induzir ações dos entes.

As primeiras normatizações e exigências feitas pelo governo federal aos estados e municípios sinalizavam para a necessidade de constituição de órgãos colegiados como forma de estabelecer ações intersetoriais, principalmente em nível estadual. Esta estratégia de iniciar diálogos intersetoriais por meio de órgãos colegiados, como veremos adiante, foi bastante explorada no caso do Bolsa Família, mas também apresenta sérias limitações no que diz respeito à eficácia material deste tipo de arranjo. Em outras palavras, quem implementará ações intersetoriais não serão os colegiados, mas sim as equipes de burocratas de nível de rua (*street level bureaucracies*), muito embora os colegiados possam servir de meio de diálogo para membros das equipes. O trecho destacado a seguir traz algumas destas normatizações postas para os entes federativos:

¹⁸ Celso Lourenço Moreira Corrêa é diretor do Departamento de Operações da SENARC. Está no MDS desde o primeiro semestre de 2011. É membro da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental – EPPGG e já esteve alocado em diversos outros ministérios, como a Casa Civil da Presidência da República e o Ministério da Justiça.

Art. 2º. O controle e a participação social do PBF serão realizados, em âmbito local e estadual, por instância, conselho ou comitê, instalada pelo respectivo Poder Público, respeitada a intersetorialidade e a paridade entre governo e sociedade.

(...) § 2º. As instâncias de controle social devem ser compostas, sem prejuízo de outras áreas que o Poder Público julgar convenientes, por integrantes das áreas:

- I - da assistência social;
- II - da saúde;
- III - da educação;
- IV - da segurança alimentar; e
- V - da criança e do adolescente, quando existentes.

§ 3º. Por decisão do Poder Público, o controle social do PBF poderá ser realizado por instância anteriormente existente, como as de controle social dos Programas Remanescentes ou os conselhos setoriais vinculados a outras políticas públicas, garantidas a intersetorialidade e a paridade entre governo e sociedade (Instrução normativa nº 01, de maio de 2005 do Programa Bolsa Família).

Além de percebermos uma aposta inicial do governo federal em promover intersetorialidade através de órgãos colegiados, é possível entender, a partir das análises das normativas, que pouco a pouco o governo federal foi utilizando seu papel de indução e de definição de requisitos mínimos como os de assistência social, saúde, educação e segurança alimentar, mencionados acima. As ações postas aos entes, assim, vão desde uma perspectiva de princípio, de definição mais abstrata, para uma postura mais impositiva e com exigência de requisitos mínimos. Inclusive a Portaria GM/MDS nº 551, de 09 de novembro de 2005, em seu art. 12, II, define que os órgãos de controle nos municípios articulem-se com os conselhos setoriais já existentes naquela localidade de modo a assegurar a oferta dos serviços para o cumprimento das condicionalidades. Instruções operacionais emitidas pelo MDS já no ano de 2005 já colocam aos gestores municipais do programa a tarefa de coordenação entre os outros setores e o colegiado municipal do programa.

Além do colegiado municipal, o agente normatizador federal entendeu que os Estados também deveriam possuir instâncias colegiadas para a promoção e amplo debate das questões intersetoriais do programa. Pela portaria GM/MDS nº 76, de 07 de março de 2008, em seu art. 2º, o Estado precisa instalar um colegiado com membros das áreas de assistência social, educação, saúde e planejamento como requisito obrigatório de adesão ao programa. Esta análise da legislação também vai ao encontro do que relatou o diretor do Departamento de Operações da SENARC, Celso Lourenço, que afirma que a incorporação efetiva dos Estados no programa sempre foi um desafio, já que a articulação prioritária inicial dar-se-ia,

sobretudo, com os municípios, sendo que os Estados ficaram a princípio com poucas funções definidas. Como veremos adiante, esta característica de priorização estratégica inicial dos municípios, em detrimento dos estados, se tornou uma das marcas do PBF.

Está clara que uma das características centrais do PBF é a forte articulação federativa que ele demanda, dada a sua missão: ser um programa nacional que consiga transferir renda e gerir suas condicionalidades em todas as localidades, por mais distantes que sejam. É neste cenário que estratégias e condicionantes são postas do governo federal para estados e municípios. Como forma de criar um mecanismo de incentivo para que estados e municípios cooperem e criem meios efetivos para a prestação de serviços e intervenções intersetoriais, foi criado o Índice de Gestão Descentralizada – IGD, que consiste no estabelecimento de um índice composto pelas seguintes variáveis: cobertura e atualização do cadastro dos beneficiários, acompanhamento das condicionalidades de saúde e educação, adesão do ente federativo ao Sistema Único de Assistência Social, prestação de contas dos recursos financeiros repassados pelo governo federal e sua submissão ao controle social e a processos de accountability. Deste modo, o valor do índice para cada Município ou Estado irá definir o valor orçamentário que o governo central irá transferir-lhes como instrumento de contrapartida ao município por sua atuação no PBF, fazendo com que a União exerça papel de coordenação e indução dos entes subnacionais.

(...) apesar das diversas análises que enfatizam o caráter descentralizado do PBF [Neri, 2003; Soares e Sátyro, 2009; Lício, 2012], e o próprio destaque do governo federal ao modelo descentralizado de gestão do PBF, as principais decisões sobre o desenho do programa são bastante centralizadas no nível federal, garantindo, por um lado, o alcance de certos objetivos – como cobertura e focalização – mas, por outro lado, dificultando o alcance de outros, como a articulação e integração com outros programas e políticas. (Bichir, 2012:4)

O IGD passa a se configurar como uma oportunidade, ainda que bastante limitada, de receita adicional. Assim os Estados e Municípios procuram utilizar estes recursos para desenvolver suas capacidades estatais de gestão do programa e organizar suas estratégias de enfrentamento à pobreza. O índice tem o claro objetivo de indução dos entes subnacionais, demonstrando a função disciplinadora do governo central em impor restrições a comportamentos não desejados dos Estados e Municípios, que seria importante para gerar condições mínimas de estabilidade e busca por desenvolvimento econômico (Rodden, 2002).

O IGD pode ser entendido como uma norma que cria incentivos para que os estados e municípios assumam responsabilidade, segundo a classificação de Gomes (2009), em que a autora descreve 3 tipos básicos de normas advindas do governo federal para influir no comportamento de estados e municípios, no referido à gestão das políticas sociais, a saber:

1) normas que restringem a liberdade de gasto dos governos subnacionais; 2) normas que definem responsabilidades ou competências dos entes da federação com relação à provisão e à gestão de determinadas políticas públicas; ou 3) normas que criam incentivos para que os governos subnacionais passem a assumir a responsabilidade de prover políticas, especialmente as de cunho social. (Gomes, 2009 p. 664)

De maneira geral, regras do terceiro tipo advêm do reconhecimento de que normas do tipo 2 (que definem as atribuições de cada um dos entes) não são suficientes para garantir o efetivo cumprimento das responsabilidades (Gomes, 2009), seja por uma falta de priorização e entendimento da norma e da política pública por parte dos governos subnacionais, seja por limitações de ordem orçamentária, que inviabilizam sua atuação. Uma das primeiras experiências fortes desta função do governo federal em criar mecanismos de incentivo e indução foram os mecanismos de condicionamento de repasses para a área de saúde, desenvolvidos no âmbito do SUS. “No caso do PBF, as normas de terceiro tipo só são criadas no governo Lula – não havia repasses de recursos federais no governo FHC, comprometendo a qualidade do programa no nível local e aumentando as desigualdades regionais” (Bichir, 2012:11).

Outra estratégia federativa bastante marcante no PBF está ligada ao fato de que a articulação com os Estados foi posta em segundo plano na estratégia inicial. Talvez ela encontre respaldo no fato de que seria possível estruturar de maneira bastante razoável o programa sem a presença efetiva dos Estados, o que no primeiro momento foi entendido como essencial para a diminuição de potenciais divergências políticas e técnicas, que poderiam obstruir a estruturação do PBF. Assim os municípios foram priorizados, já que teriam que dar conta do enorme desafio territorial do programa em um país de dimensões continentais e com as desigualdades regionais e de capacidades administrativas das burocracias públicas como o Brasil. Ou seja, o PBF adotou uma estratégia de foco articulador restrito, de modo a aumentar a capacidade de implementação do governo federal. Esta agilidade representada pela diminuição dos atores de veto seria muito valorizada pelo governo federal, já que o PBF significava a construção do eixo central da política federal de combate à fome, tão anunciada

na campanha presidencial de 2003, além de desempenhar um significativo papel redistributivo.

Esta foi a estratégia derivada da elevação do PBF como pauta prioritária da agenda governamental do início do governo Lula. Pode-se, pois, perceber a presença do que Kingdon (1984) define como sendo a convergência necessária dos três fluxos que gerarão a *Policy Window* (janela de oportunidade) para a entrada de um tema na agenda governamental. Seriam os fluxos: *problems* (problemática da fome e da pobreza, bem como da emergência da intersectorialidade como temática chave na gestão de políticas públicas [Silva, 2011], além de experiências anteriores ao PBF, mostrando que contar com vários programas de transferência de renda era ineficaz e ineficiente), *proposals* (discussões prévias sobre a necessidade de um cadastro único, já que “a discussão a respeito da necessidade de um banco de dados centralizado para as informações referentes aos diversos programas sociais brasileiros é bastante anterior ao advento do Cadastro Único de Programas Sociais iniciado na gestão FHC” [Bichir, 2012]; além das experiências internacionais e nacionais de programas unificados de transferência de renda, estas inclusive manifestadas em diversos governos do Partido dos Trabalhadores [Justo, 2007; Silva, 2012a]) e *politics* (discurso político mobilizador da temática do desenvolvimento social e do combate à fome, um dos pontos centrais da campanha presidencial de Lula em 2002).

A estratégia descrita acima, além de encontrar respaldo no momento político em que o governo vivia, encontrou respaldo das forças populares, já que por tratar-se de uma política mais distributiva que redistributiva, teria uma arena política marcada por poucos conflitos e certa indiferença, o que obviamente diminuiu os pontos de veto. Deste modo o governo federal conseguiu quebrar possíveis pontos de veto para a aprovação da Lei 10.836/04 no congresso nacional, além de, ao focar um papel preponderante da União e um papel secundário dos Estados, o governo federal diminuiu conflitos na fase de implementação do PBF, no que diz respeito ao seu desenho federativo. Caso contrário poderíamos correr os riscos de uma atuação unilateral do executivo federal, com os riscos democráticos destacados abaixo:

(...) “se a federação foi estruturada de modo a facilitar a formação de grupos de veto por parte de pequenas maiorias, a legitimidade e a eficácia da democracia poderiam ser prejudicadas por esses aspectos restritivos da maioria. Se muitos cidadãos acreditarem que um governo popular, que realiza políticas populares, está sendo bloqueado pelas próprias instituições da democracia (como acontece em uma variedade extremada de federalismo

demos-constraining), é possível que isso crie uma situação na qual a maior parte da legislação não seja propriamente barrada, mas introduzida por decreto do Executivo, com um apoio difuso da opinião pública. Essa situação pode ser boa ou má para a eficácia, mas certamente não contribui para a consolidação democrática, que progride muito mais quando a aprovação das principais leis se faz de acordo com os procedimentos legislativos democráticos, e não à revelia deles” (Stepan, 1999)

Lançaremos algumas reflexões da literatura internacional de federalismo para analisarmos algumas das causas e efeitos deste desenho federativo do programa, em priorizar os municípios em detrimento dos estados. Destacamos o texto de Paul Peterson (1995) que dialoga com um texto anterior de Tiebout (1956), ao pautarem suas análises sob uma visão de que os cidadãos “votam com os pés”, ou seja, podem escolher o lugar que apresente a eles a melhor relação entre carga tributária (custo) e políticas públicas ofertadas (benefício). Porém, diferentemente de Tiebout, Peterson vê um impacto perverso derivado desta relação de concorrência entre as partes, já que ele afirma que diante do dilema “fornecer uma ampla gama de políticas de proteção social” ou “adotar uma política de menor pressão tributária”, os Estados tenderiam a abrir mão da primeira opção, já que pesaria sobre este dilema o efeito do “Welfare magnets”, isto é, Estados com maior oferta de serviços públicos atrairiam mais pessoas, sobretudo as mais pobres, demandando um aumento cada vez maior dos gastos públicos, diminuindo, pois, a capacidade competitiva daquela economia.

Assim, os Estados optam por constituir apenas uma estrutura mínima de oferta de serviços públicos, para que possam praticar uma política de baixa pressão tributária, trazendo como consequência um potencial emigratório de população pobre e, teoricamente, elevando a competitividade econômica do Estado. É a corrida para baixo “race to the bottom” (nivelamento da política social por baixo), conforme denominada pelo autor,.

Ao demonstrar, a partir da análise da dinâmica de gastos públicos nos EUA e de políticas redistributivas de competência estadual, que o modelo competitivo entre as jurisdições e autonomias dos Estados, se levado ao extremo, impactaria drasticamente a questão redistributiva, dado seu impacto perverso à política social. Além de outros problemas muito evidentes hoje, na realidade brasileira, como a guerra fiscal, que acaba por trazer uma perda para a capacidade arrecadatória dos governos na média em detrimento de um benefício a algumas empresas privadas. Deste modo o texto de Paul Peterson pode ser lido como um texto que remete a um alerta sobre os perigos de um federalismo sem mecanismos de controle entre os entes, principalmente em realidades nacionais já bastante desiguais regionalmente.

Ainda que reconheçamos que o caso brasileiro não está sujeito às mesmas condições necessárias para a conclusão do “race to the bottom”, que está muito vinculado ao contexto norte-americano, onde há uma autonomia forte dos Estados e a presença de mecanismos mais rígidos para repasses redistributivos do governo central para as unidades subnacionais.

É interessante estabelecer também uma relação entre o texto de Peterson e um texto recente de Fenwick (2009), onde este analisa a estratégia do governo federal, ao formular os mecanismos de articulação federativa para a implementação do Programa Bolsa Família, de enfocar apenas os municípios, “driblando os Estados”. Além de uma estratégia de diminuição de possíveis pontos de conflito, ao não abarcar os governadores, condição importante para a superação das barreiras políticas iniciais para colocar o programa em ação, este arranjo federativo desenhado no interior do programa acentua uma clara percepção de que o tema do combate à pobreza diz cada vez mais respeito a uma competência do governo federal. Tal percepção Peterson já descreve em seu texto, ao analisar as inflexões ocorridas nos EUA a partir dos anos 70.

Porém, ficou muito nítida a partir da pesquisa de campo que passado este momento inicial, e já tendo o PBF se mostrado efetivo e razoavelmente estruturado para atender suas finalidades, outros desafios passaram a ganhar destaque, principalmente os ligados à superação desta estratégia de articulação direta entre o governo central e os municípios. Em um sistema federativo como o brasileiro, o governo central não possuiu plenos instrumentos e capacidades para coordenar-se diretamente com as unidades locais. Passam a ser demandadas estruturas que façam um link entre o governo federal e os 5565 municípios brasileiros. Em entrevista, o diretor do Departamento de Operações da SENARC afirmou:

o processo de repensar a atuação dos Estados só foi possível também após a superação dos desafios iniciais priorizados nos primeiros anos de implementação do PBF, que era expandir o CadÚnico, criar alta capilaridade pelo território nacional, garantir meios concretos para fazer o benefício chegar aos beneficiários. (entrevista realizada com o diretor do Departamento de Operações da SENARC, Celso Lourenço Moreira Corrêa, na sede do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília, maio de 2012)

A partir desta missão, foi intensificada a pactuação com os estados para a criação de coordenadorias estaduais que exercessem o papel de agente multiplicador e agregador de demandas. Assim, os Estados passaram continuamente a receber maior atenção do governo federal, com destaque para a reformulação da sistemática de repasses orçamentários via Índice

de Gestão Descentralizada dos Estados (IGD-E), ocorrida no ano de 2010, onde os Estados também passaram a receber recursos do governo federal para a gestão do PBF. Inclusive este foco de articulação com os Estados passa a ser uma estratégia no governo atual da presidente Dilma Rousseff, que tem tentado aprofundar as ações de combate à pobreza, para alcançar a meta de erradicar a extrema pobreza. O diretor de operações faz um relato que confirma a identificação da cooperação federativa como um problema a ser perseguido: “O IGD era até 2009 de regulamentação precária; houve anos em que foram mais de 700 municípios que não receberam repasses pelo IGD (porque não atingiram os requisitos mínimos). Faltava, pois, uma maior coordenação com os municípios”.

Dentro desta reorientação dos programas de combate à pobreza ocorridas no início do governo da presidente Dilma (a partir de 2011), destaca-se o Plano Brasil Sem Miséria, que articula em si uma série de programas, geridos por cerca de 8 distintos ministérios. A coordenação do Plano fica ao encargo da Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza (SESEP), que para os assuntos ligados à temática, tem um papel muito similar ao da Casa Civil da Presidência da República, já que a Secretaria exerce apenas atividades de monitoramento e coordenação, seja de coordenação entre as pastas ministeriais (coordenação horizontal), seja de coordenação com os Entes Federativos (coordenação vertical), enfocando fortemente os diálogos com os estados, que como discorremos acima estavam afastados dos esforços iniciais do Programa Bolsa Família. A atuação da SESEP como órgão importante da coordenação intersetorial em nível federal será, analisada aqui posteriormente.

Assim têm tomado destaque, nos últimos anos, as estratégias de pactuação entre o governo federal e os estados, para assuntos que dizem respeito à temática da superação da pobreza. Chegamos a 2011 com um cenário onde alguns Estados com maior capacidade financeira possuem seus próprios programas de transferência de renda ou complementam os benefícios federais (como São Paulo e Rio de Janeiro), com um padrão de cadastramento e focalização por vezes autônomos (como o caso de São Paulo), o que pode gerar ainda mais desigualdade regional. Como tradicionalmente alguns Estados já possuíam seus programas, e devido a esta estratégia do PBF de evitar a possivelmente difícil negociação com os governadores, os estados continuaram a estabelecer uma função concorrente e sobreposta à do governo federal, no que tange aos programas de transferência de renda.

O governo federal está, pois, focalizando esforços para que o maior número possível de práticas sejam integradas, o que potencializaria aspectos de efetividade das políticas, além do alto ganho de eficiência, retirando as sobreposições, desnecessárias para programas e ações com o mesmo objetivo. Deste modo o governo federal tem, nos anos recentes, assumido com os estados mais pobres o compromisso em complementar as ações estaduais e municipais que, obviamente, são insuficientes, embora seja destacado o maior empenho dos estados mais pobres em gerir estas políticas, dada sua relevância e prioridade política por parte dos governos daquelas unidades federativas. Esta ação de dar maior dinâmica à cooperação federativa, principalmente com os estados, é tão necessária quanto urgente.

Outro exercício bastante interessante, além dos que aqui serão abordados, de ação coordenadora do governo federal para com os Estados e municípios, de modo a fomentar processos regionais e locais de gestão intersetorial, foram os Seminários Regionais Intersetoriais do Programa Bolsa Família, realizados no primeiro semestre de 2010. O MDS, em parceria com o Ministério da Educação (MEC) e o Ministério da Saúde (MS), realizou sete seminários, em todas as regiões administrativas do país, dos quais participaram representantes de todos os governos estaduais e distrital e de 243 municípios selecionados. O tema do acompanhamento familiar e de mecanismos para melhorar os processos de gestão das condicionalidades foi bastante discutido pelos coordenadores estaduais, gestores municipais do Bolsa Família, coordenadores do Bolsa Família na Saúde, coordenadores estaduais do Sistema MEC de Frequência Escolar, operadores máster da Educação e representantes das equipes estaduais da Proteção Social Básica da Assistência Social. Foi sugerido que os Estados fizessem seus seminários estaduais para estender as discussões a todos os municípios.

Acompanhando os seminários, vê-se que foram disseminadas diversas ferramentas e metodologias de trabalho para a intersetorialidade, desde reflexões conceituais até oficinas com os gestores. Este tipo de ação é de grande importância para se fomentar o diálogo entre os agentes promotores das políticas públicas e a disseminação de boas práticas, o que na gestão pública é bastante louvado. A estratégia básica dos seminários era formar agentes multiplicadores para a atuação intersetorial das equipes de trabalho do PBF. Atividades como esta serão muito importantes para aumentar o nível de coesão e engajamento das burocracias, tema que ainda será explorado aqui, como forma de analisar o potencial dessas burocracias como materializadoras e estruturadoras da intersetorialidade.

6. INTERSETORIALIDADE NO EXECUTIVO FEDERAL: O CASO DO PBF

6.1. A intersectorialidade indireta gerada pelo PBF com outros programas: O papel do Cadastro Único e dos programas complementares

A apresentação da necessidade de um sistema de cadastramento único para as políticas sociais é bastante antiga e anterior aos esforços dos governos FHC e Lula. A ideia por traz deste instrumento é buscar respostas para problemáticas tradicionais como a falta de eficiência em manter e abastecer diversas bases de dados, ausência de informações cadastrais confiáveis, sobreposição ou falta de cobertura de usuários, falta de um instrumento efetivo como fonte de dados para avaliação de políticas públicas, para a tomada de decisão governamental e que fosse abrangente o suficiente para a utilização em diversas políticas públicas (Draibe, 2003).

A necessidade de criação de um cadastro que pudesse dimensionar e identificar os dados da pobreza e da vulnerabilidade social no país também ganharam força com os debates do fim do século passado sobre a importância de políticas focalizadas. Este perfil de políticas estaria fortemente associado às teorias da justiça, aos objetivos de redução de desigualdades e promoção mais eficaz de direitos, segundo princípios de equidade. Por outro lado, do ponto de vista da teoria macroeconômica, seria um perfil de políticas que levaria a uma maior eficiência da política fiscal, já que para cada real gasto em uma política focalizada os benefícios sociais e econômicos seriam maximizados, dado o grande déficit de serviços e renda desta camada da população (Neri, 2008).

É nesta perspectiva e para diversas finalidades, como a de focalização de políticas, que desde o governo Fernando Henrique Cardoso foi iniciado um processo de unificação de bases de dados, que culminou na criação do Cadastro Único em julho de 2001 através do Decreto 3.877 de 24/7/2001, do Ministério da Previdência e Assistência Social (Bichir, 2011). Já desde 2001 o Cadastro Único vem sendo operacionalizado pela Caixa Econômica Federal, tradicional braço operacional de uma série de políticas sociais no Brasil, como a política de habitação e previdência social. Nesta época o cadastro era usado fortemente para instrumentalizar o recém-criado Bolsa Escola¹⁹.

¹⁹ O Programa Bolsa Escola foi criado em 2001, no governo FHC, e consistia no pagamento de um benefício em dinheiro para que famílias pobres mantivessem seus filhos na escola.

Deste modo o Cadastro único se configurou como um sistema de coleta e de sistematização de dados que permite a identificação das famílias de baixa renda (com rendimentos de até meio salário mínimo por pessoa ou de até três salários mínimos no total). Atualmente conta com o registro de mais de 21 milhões de famílias. Assim o Cadastro Único foi evoluindo, permitindo conhecer uma gama significativa de dados das famílias, como: “características do domicílio, das formas de acesso a serviços públicos essenciais e, também, dados de cada um dos componentes da família.”²⁰

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome é o gestor federal do Cadastro Único, sendo responsável por coordenar e acompanhar sua implementação. Assim, cabe a ele definir regras e atualizar seus campos de dados. Estão ainda envolvidos diretamente nele a Caixa Econômica Federal – CAIXA, que inclui e atualiza os dados dos beneficiários, atuando, pois, como agente operador do cadastro. É dela grande parte das funções de desenvolvimento de sistemas de informação, devendo prestar suportes técnicos aos estados e municípios. Também os municípios e estados são incluídos na gestão do cadastro, inclusive esta tarefa consiste de uma gama dos quesitos de avaliação para repasse do IGD.

Segundo entrevista realizada com Fernanda Pereira de Paula²¹, assessora do Departamento do Cadastro Único da SENARC, foi relatado o forte relacionamento do ministério para com a CAIXA que, por força contratual, se compromete a enviar espelhos mensais dos cadastros nacionais e a fornecer informações que auxiliem no processo de auditoria e melhoria do cadastro. Além desta, uma das relações de coordenação horizontal mais importantes, no que diz respeito à gestão do Cadastro Único, é a atividade de atualização constante pela qual ele passa. Como este não é somente um cadastro utilizado no PBF, mas em pelo menos outros 13 programas sociais do governo federal e diversos outros dos entes subnacionais, é criada a partir dele toda uma atmosfera da cooperação em órgãos de governo que extrapola as dimensões do PBF.

Tudo que envolve o Cadastro Único deve envolver vários ministérios e órgãos da administração pública como forma de evitar que esses ministérios criem seus próprios cadastros; é um processo colaborativo. Este próprio processo de revisão do cadastro por ser feito de maneira conjunta com outros ministérios ajudou em sua divulgação dentro do governo federal. Os

²⁰ Fonte: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/cadastrounico>, acessado em 03 de novembro de 2012.

²¹ Fernanda Pereira de Paula é assessora do Departamento do Cadastro Único da SENARC. Está no MDS desde setembro de 2005 e não está ligada a nenhuma carreira específica.

ministérios passaram a conhecê-lo melhor e usá-lo. (Entrevista a Fernanda Pereira de Paula, assessora do Departamento do Cadastro Único da SENARC, maio de 2012, Brasília: MDS).

É apontada também não somente uma cooperação com os órgãos do governo federal que utilizam o cadastro, mas também com órgãos de pesquisa e estatística do governo federal, que possuem uma forte experiência e expertise na coleta de dados e informações pelo território nacional, como o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Fica claro aqui que, como defendemos no conceito de intersectorialidade desenvolvido nesta dissertação, a atividade de coordenação intersectorial não envolve somente os setores típicos de políticas sociais, mas diversos outros setores de políticas governamentais.

Segundo relato da entrevistada, um dos grandes limites do Cadastro Único é que ele ainda não se constitui como um cadastro universal (de todos os cidadãos brasileiros e de todos os programas federais). É restrito a algumas informações e a um conjunto de programas e políticas focalizadas. O impacto do cadastro é, portanto, ainda bastante restringido (já que há uma vasta potencialidade de integração a ser explorada), dada sua falta de relação com outros cadastros do governo federal. De maneira geral, ele ainda é bastante autônomo e não está interligado, sequer com sistemas que fazem parte diretamente do conjunto de informações analisadas pelo programa. Deste modo, o cadastro, que já vem sendo desafiado a atuar como instrumento estrutural para a coordenação de diversos programas federais, ainda não cumpriu plenamente sua função mais elementar, que seria compilar e registrar todos os dados suficientes para a avaliação e acompanhamento das condicionalidades do PBF.

“Por exemplo, ainda não há uma interligação entre o Cadastro Único e o sistema de acompanhamento de frequências escolares do MEC: seria importante que houvesse uma integração nesse sentido. (...) Se o Cadastro único tivesse essa integração poderia ser diminuído o tempo de espera entre as atualizações dos dados dos beneficiários. Porém, há uma limitação para essa integração: pela legislação que regulamenta o Cadastro Único, os dados das famílias só podem ser atualizados na presença de membro da família. Portanto, não é só uma questão técnica.” (Entrevista a Fernanda Pereira de Paula, assessora do Departamento do Cadastro Único da SENARC, maio de 2012, Brasília: MDS).

As limitações do dimensionamento e integração do sistema do cadastro não dizem respeito somente a quesitos legais. A participação da CAIXA como o agente operador traz uma dualidade. Se por um lado, sua presença foi e é decisiva para a implementação do

cadastro em todos os municípios brasileiros (mesmos em regiões bastante remotas), por outro sua constituição de empresa do setor financeiro faz com que ela trabalhe em ritmo diferente dos demais órgãos ligados ao PBF. Diferentemente do MDS, por exemplo, a Caixa não possui em sua essência, missão e visão um profundo compromisso com o combate a pobreza e a prestação de serviço à população mais vulnerável. A base da cooperação horizontal estabelecida para com o órgão não é, pois, a do tipo de convergência de objetivos e metas comuns, mas do tipo contratual. Inclusive a assessora da Secretaria Extraordinária de Superação da Extrema Pobreza – SESEP, Luciana Alves de Oliveira²², relatou a frieza com a qual os gestores da Caixa trabalham com os dados do cadastro, levando, inclusive, servidores do MDS a um processo de por vezes tentar persuadi-los a engajarem-se mais para garantir os maiores índices de cobertura dos usuários.

Por fim, em outra das entrevistas desta dissertação, ficaram também manifestadas certas limitações operacionais de formulação de sistemas de informação por parte da Caixa, talvez justificável por essa falta de convergência de objetivos. Walter Shigueru Emura²³, diretor do Departamento de Benefícios da SENARC, em entrevista realizada em maio de 2012, relatou a necessidade de cobrança contínua por parte do MDS dos termos contratuais do convênio assinado com a Caixa e de que, por vezes, o ministério tem de buscar soluções de tecnologia de informação adicionais, via consultores externos, dadas as limitações apresentadas pelo parceiro.

O Cadastro Único deve ser entendido, pois, como um instrumento estratégico de gestão, já que dá condições para que o agente governamental tenha a dimensão da situação socioeconômica das famílias, abrindo a possibilidade para o encaminhamento para diversos outros programas de atuação complementar à do PBF. Assim, o cadastro já é compartilhado por diversos programas, como alguns dos que analisaremos a seguir, ao tratarmos dos

²² É advogada e não integra nenhuma carreira do serviço público federal. Embora seja assessora da SESEP, Luciana passou a maior parte de sua trajetória profissional na SENARC, desde sua criação. Ela vem trabalhando no governo federal de forma ininterrupta com os programas de transferência de renda desde 2001, quando ela começou a trabalhar com o programa Bolsa Escola no MEC, durante o governo do presidente FHC. Ela participou dos debates pela unificação do programa ocorridos no primeiro ano do governo Lula e foi convidada para trabalhar no antigo MESA (Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome), que depois viria a tornar-se o MDS.

²³ Walter Shigueru Emura é diretor do Departamento de Benefícios da SENARC desde 2011. É membro da carreira de EPPGG. Já atuou em diversos órgãos do governo federal como o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Ministério da Previdência Social.

programas complementares ao PBF. O Cadastro Único deve ser permanentemente aperfeiçoado, buscando superar algumas das limitações supracitadas e, ao mesmo tempo, buscando maior legitimidade, como instrumento estratégico de informação social para diversos programas federais e subnacionais.

Os programas complementares são ações regulares, ofertadas pelas três esferas de governo - União, estados e municípios - e pela sociedade civil, voltadas ao desenvolvimento das capacidades das famílias cadastradas no CadÚnico, principalmente, as beneficiárias do PBF, contribuindo para a superação da situação de pobreza e de vulnerabilidade social em que se encontram. O objetivo dessas ações é complementar e potencializar os impactos proporcionados pelas transferências condicionadas de renda²⁴.

Deste modo, o MDS tem se articulado com diversos órgãos, levando em consideração o perfil das famílias atendidas, suas vulnerabilidades e potencialidades e o que já existe de programas e políticas específicas em cada setor. São desenvolvidos mecanismos de cooperação estratégica, procurando dotar de sinergia as ações, na busca de utilizar todo o potencial de transformação econômica e cultural forjados. O trabalho do MDS como articulador de programas complementares que deem maior capacidade intersetorial à intervenção pode ser dividido em 3 fases:

Tabela 1: Ações da SNARC/MDS na articulação de programas complementares ao PBF

Fase do Programa	Contribuições da SNARC/MDS
Concepção e Planejamento	Fornecimento de relatórios do CadÚnico com dados das famílias que podem ser beneficiadas por um programa complementar, incluindo: identificação de demandas e potencialidades, focalização das ações e promoção da complementaridade entre os programas. Apoio aos órgãos responsáveis, no desenho e planejamento da política, com base na expertise acumulada na articulação de outros programas e ações complementares.
Implementação	Mobilização dos atores do Programa Bolsa Família (gestores do PBF, coordenadores estaduais PBF e instâncias de controle social) para: (i) identificação e localização de famílias beneficiárias de acordo com o perfil do público-alvo do programa ou ação complementar; (ii) divulgação dos programas e dos serviços oferecidos; (iii) mobilização das famílias para inscrição no programa; e (iv) acompanhamento da participação das famílias beneficiárias no programa.
Monitoramento e Avaliação	Apoio aos órgãos responsáveis pela implementação do programa ou ação complementar na definição e na construção do modelo de

²⁴ Fonte: http://www.mds.gov.br/programabolsafamilia/programas_complementares/definicao/, acessado em 13 de novembro de 2012.

monitoramento e avaliação do programa/ação complementar.
--

Fonte: http://www.mds.gov.br/programabolsafamilia/programas_complementares/articulacao-intersectorial/, adaptado de acesso em 16 de novembro de 2012.

O MDS tem, portanto, tentado desenvolver uma importante tarefa de coordenação com diversos setores, principalmente com outros órgãos da administração pública federal, não só para a execução do Programa Bolsa Família, mas para a articulação e promoção das ações e estratégias complementares à transferência de renda. Percebemos, pois, que o MDS possui um desafio muito maior no campo da cooperação horizontal e da coordenação intragovernamental que boa parte dos ministérios tradicionais. Suas atividades acabam sempre incidindo em atuações conjuntas, intersectoriais, de modo a aumentar a potência das intervenções públicas oferecidas à população, requisito essencial para um órgão engajado no esforço de superação da pobreza. Destacamos a seguir alguns programas governamentais definidos como complementares ao PBF.

Tabela 2: Programas complementares ao PBF

Categoria	Programa	Objetivo	Público	Agente Executor
Acesso ao conhecimento	Brasil Alfabetizado	Alfabetização e aumento da escolaridade	Cidadãos com 15 anos ou mais	Ministério da Educação (MEC)
Acesso ao trabalho	Juventude Cidadã (PNPE)	Geração de emprego e renda	Jovens entre 16 e 24 anos	Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)
Acesso ao trabalho	Brasil Local	Articular as potencialidades locais através dos ADS	Microempreendedores	Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)
Acesso ao trabalho (assistência técnica)	Projeto-piloto ao Pronaf B, Crediamigo e Agroamigo	Estímulo à produção através do microcrédito	Agricultores familiares	Casa Civil, Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Banco do Nordeste (BNB) e MDS
Acesso ao trabalho (assistência técnica)	Biodiesel	Inserir as famílias com perfil para os arranjos produtivos	Agricultores familiares	Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)
Condições Habitacionais	Tarifa Social de Energia Elétrica	Conceder desconto na conta de luz	Famílias de baixa renda e baixo consumo energético	MDS, MME, Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel)
Condições Habitacionais	Luz para Todos	Expandir o fornecimento de energia elétrica no meio rural	Famílias PBF, Indígenas, Quilombolas, Assentados e Agricultores	Ministério de Minas e Energia (MME)
Cidadania	Agente Jovem	Capacitação de jovens em condições de vulnerabilidade	Jovens entre 15 e 17 anos	MDS – Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS)
Cidadania	Trabalho Escravo	Priorização para recebimento do benefício do PBF, caso tenha perfil	Trabalhadores resgatados do trabalho análogo ao escravo	Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)

Fonte: QUINHÕES; FAVA, 2010

Além dos programas citados acima, podemos destacar que o PBF também se relaciona com outros programas, através do Cadastro Único, como o Programa de Cisternas, a Carteira do Idoso, o ProJovem Adolescente e diversos programas habitacionais do Ministério das Cidades, como o Programa Minha Casa Minha Vida. Além disso, a inclusão no Cadastro Único permite condições especiais de taxas e afins, como isenções nos concursos públicos do governo federal e reduções nos ingressos para eventos culturais e recreativos. Esta é, portanto, uma visão da intersectorialidade indireta ligada ao PBF, através dos programas complementares a ele e de outros programas que utilizam o Cadastro Único. A seguir, procuraremos demonstrar os meandros das relações intersectoriais desenvolvidas do MDS para com outros órgãos vinculados ao PBF, panorama das ações intersectorais diretas do PBF.

6.2. A intersectorialidade direta gerada pelo PBF: O papel da gestão das condicionalidades

As condicionalidades são uma marca dos programas de transferência de renda nos países da América Latina, já que todos eles exigem algum tipo de contrapartida por parte dos usuários do poder público (Conconi; Marchionni, 2008; Draibe, 2003). As condicionalidades assumem um papel de instrumento de compromisso e pactuação das famílias em cumprirem os requisitos e criar a cultura de cidadania para a utilização dos serviços públicos e do agente público em prover os meios essenciais para prover e facilitar o acesso das famílias à rede de serviços públicos.

Como veremos, a preocupação com as condicionalidades não é uma preocupação apenas dos agentes brasileiros. Destacaremos alguns programas latino-americanos de transferência de renda e uma série de mecanismos comuns a eles no que diz respeito às condicionalidades. Além do brasileiro PBF, são exemplos de programas que compartilham alguns quesitos de condicionalidade:

Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) introduzido pelo governo mexicano em 1997 e renomeado de Programa Oportunidades em 2002;

Programa Familias por la Inclusión Social da Argentina implementado em 2004, como reforma do *Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD)* de 2002;

Programa Familias en Acción, implementado na Colombia desde 2000;

Programme of Advancement through Health and Education (PATH), introduzido na Jamaica em 2001;

Programa Red de Protección Social, da Nicaraguá, em 1999;

Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES), Uruguai, 2005;

Programa Chile Solidario, Chile, 2002;

Como se vê, em um curto período temporal, entre a virada dos anos 90 para a década posterior, houve na América Latina a implementação de programas de transferência condicionada de renda. Apontar e conhecer este cenário latino-americano é imprescindível para tenhamos uma significativa dimensão da importância da discussão da intersectorialidade em programas de transferência de renda, que não é um problema somente do governo brasileiro, mas de todos os governos apontados acima, entre outros, além de experiências similares levadas adiante em diversos países para além do continente americano²⁵.

De maneira geral, os programas supracitados possuem a característica de contarem com condicionalidades orientadas a "promover o desenvolvimento do capital humano através da educação, nutrição e saúde, e, em menor grau, com a exigência de consideração relacionada ao emprego ou formação profissional" (Conconi e Marchionni, 2008: 231). Para gerenciar e controlar as condicionalidades os governos nacionais são desafiados a desenvolver um sistema unificado informatizado (centralizado) com algum grau de integração do setor de informações (já que todos os programas de transferência de renda analisados têm, pelo menos, como requisitos mínimos, a matrícula e frequência escolar das crianças e a adesão a algum serviço de saúde, como a vacinação de crianças ou o acompanhamento às mulheres grávidas). Vemos então que os desafios postos ao governo brasileiro não são muito diferentes dos demais governos latino-americanos.

No caso do PBF, as condicionalidades são pautadas por decretos. Como discorrido no subcapítulo 1.1, a condicionalidade de saúde se pauta por portaria conjunta do MDS com o

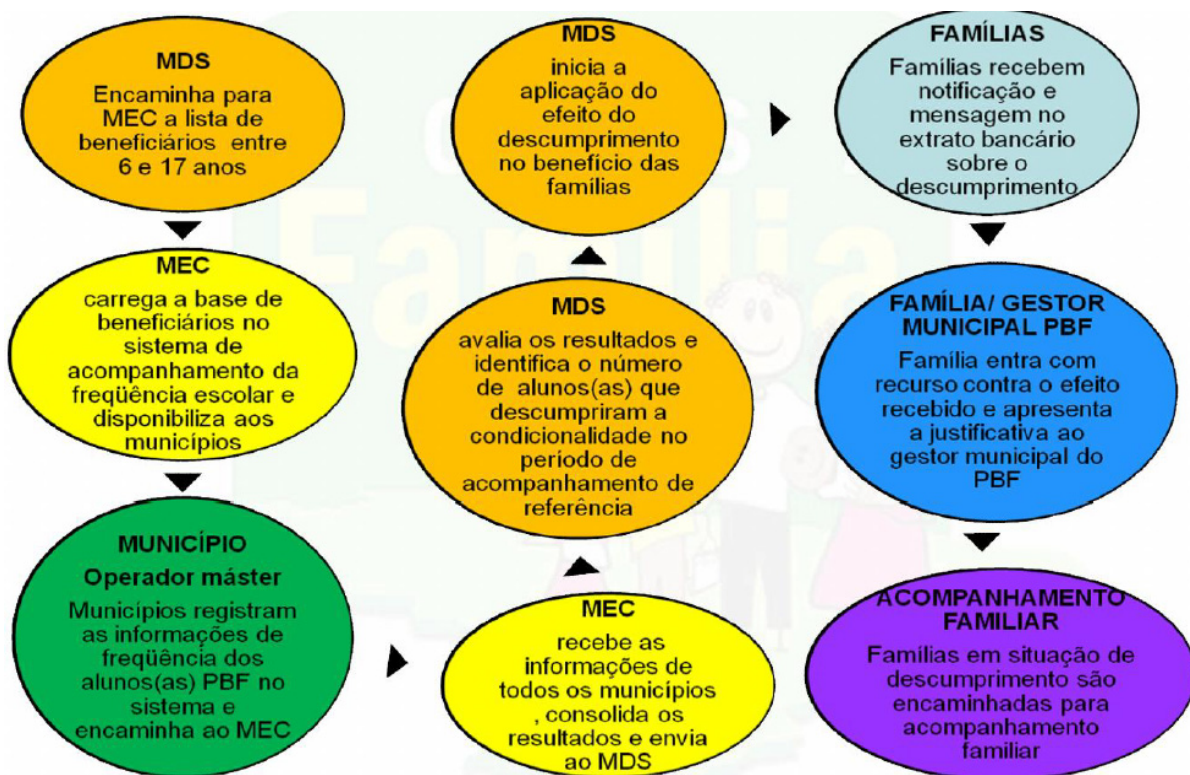
²⁵ Acreditamos que seja necessária a conformação de uma agenda latino-americana de pesquisa para os temas ligados a este trabalho. As semelhanças das características institucionais dos programas deveriam ser melhor exploradas como oportunidade de estudos comparados e mesmo como espaço de disseminação de trabalhos e estudos. Ao utilizar uma razoável bibliografia latino-americana este trabalho tenta contribuir para esta missão. Ao longo do período de mestrado também foram feitos esforços no sentido de participação de fóruns de debate acadêmico com pesquisadores de diversos países em desenvolvimento, em especial de países latino-americanos. Inclusive foi criado um grupo de pesquisadores para se pensar na discussão de políticas públicas em contexto regional. Este grupo começou a se aglutinar no VI Encontro da Associação Latino-americana de Ciência Política em Quito no Equador. Para o ano de 2013 já contamos com um grupo de trabalho aprovado no *I International Conference on Public Policy – IPSA* em Grenoble, França, e outras reuniões de trabalho.

Ministério da Saúde – MS, Portaria conjunta MS/MDS 2509 de novembro de 2004, a condicionalidade de educação pela Portaria MEC/MDS 3789 de novembro de 2004 e a condicionalidade de assistência social introduzida no PBF a partir da integração com o “Programa de Erradicação do Trabalho Infantil” (PETI), estabelecida pela Portaria 666 de dezembro de 2005.

A condicionalidade de saúde consiste em que as famílias com crianças de até 7 anos devem comprometer-se em manter em dia o calendário de vacinação e as verificações de peso e altura (itens importantes da política de combate à desnutrição infantil) e mulheres grávidas devem passar por acompanhamento médico e educativo prévio e posterior ao nascimento do filho. A condicionalidade de educação é auferida pela uma frequência escolar mínima de 85% em todos os meses para as crianças entre 6 e 15 anos e de 75% para as crianças entre 16 e 17 anos. E a condicionalidade de assistência social identifica dentre as famílias beneficiárias aquelas que estão em condições de vulnerabilidade ao trabalho infantil e estabelece um atendimento especial a elas; consiste em que as crianças e adolescentes de até 15 anos em risco ou retiradas do trabalho infantil pelo PETI devem participar dos chamados Serviços de Convivência e Fortalecimento dos Vínculos com frequência de 85%.

Sendo assim, a gestão das condicionalidades é uma tarefa que implica em um esforço de diálogo horizontal (entre os órgãos do governo federal) e vertical (entre os entes federativos, já que os municípios são responsáveis pelos dados dos beneficiários). Destacamos a seguir os processos de gestão das condicionalidades tanto na área de educação como na área de saúde, definindo os fluxos de informações e os órgãos responsáveis por emitir esse fluxo de ação.

Esquema 3: Acompanhamento das condicionalidades de educação



Fonte: MDS: Seminário Regional Intersetorial do Programa Bolsa Família, Região Sudeste II, Rio de Janeiro, 16 de junho de 2010.

Como percebemos a partir do processo mapeado acima, a atividade de acompanhamento da condicionalidade de educação é um processo que envolve tanto atores do MDS como atores do Ministério da Educação, bem como agentes da administração municipal, imbuídos na missão de aferição da frequência escolar das crianças e jovens. Todo esse processo de fluxo de informações na educação dá-se por intermédio de um sistema de informações chamado de “Projeto presença”, onde são geridas as informações referentes às matrículas e frequências das crianças e jovens.

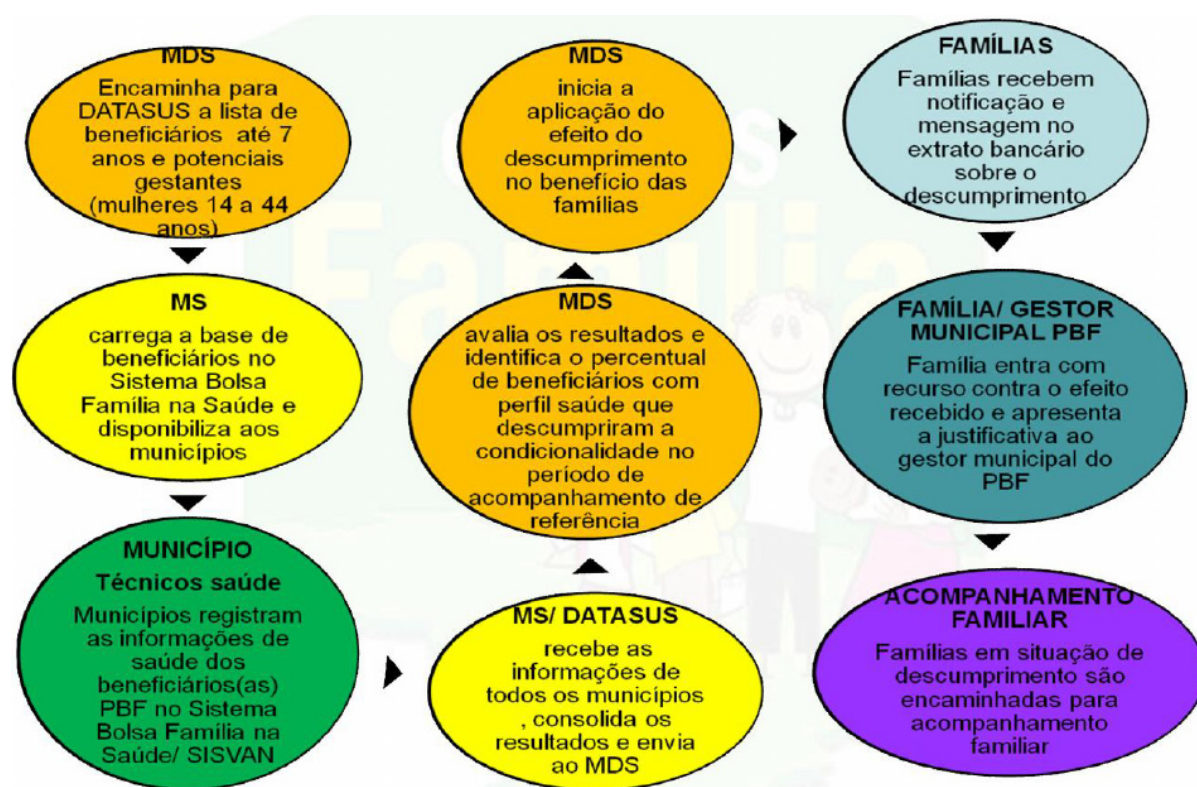
O Projeto Presença foi estruturado a partir da condicionalidade de educação do PBF. Quando do lançamento do PBF em 2004, o Ministério da Educação não possuía um sistema informatizado de proporção nacional para registrar as frequências de todos os estudantes. Como rapidamente o ministério conseguiu identificar o PBF como um importante instrumento para a manutenção do aluno na escola, o ministério começou a desenvolver e criar as condições iniciais para a implementação do sistema. Houve, portanto, uma atuação positiva do PBF como elemento propulsor de inovação institucional para o MEC.

Como relatado pela entrevista realizada com o coordenador-geral de acompanhamento de condicionalidades do Departamento de Condicionalidades da SENARC, Marcos Maia Antunes²⁶, em maio de 2012, na sede do MDS em Brasília, os servidores do departamento, ao

²⁶ Marcos Maia Antunes é coordenador-geral de acompanhamento de condicionalidades do Departamento de Condicionalidades da SENARC. Membro da carreira de EPPGG, está no desde 2011 no MDS. Antes de ser

identificarem municípios que vêm apresentando problemas de acesso aos serviços de saúde fazem o imediato contato com coordenadores estaduais de saúde do PBF do governo do estado daquele município com o problema em específico de modo a saber a que se deve aquele padrão atípico e se a secretaria possui as condições de resolução daqueles problemas. O coordenador também relatou que o Ministério da Saúde levou mais tempo para dar conta de suas responsabilidades de acompanhamento de condicionalidades. Diferentemente do MEC, que não possuía um sistema nacional, o MS já possuía um sistema com algumas similaridades ao demandado pelo PBF, mas a integração do que já existia com o que estava sendo estruturado através do MDS levou algum tempo.

Esquema 4: Acompanhamento das condicionalidades de saúde



Fonte: MDS: Seminário Regional Intersetorial do Programa Bolsa Família, Região Sudeste II, Rio de Janeiro, 16 de junho de 2010.

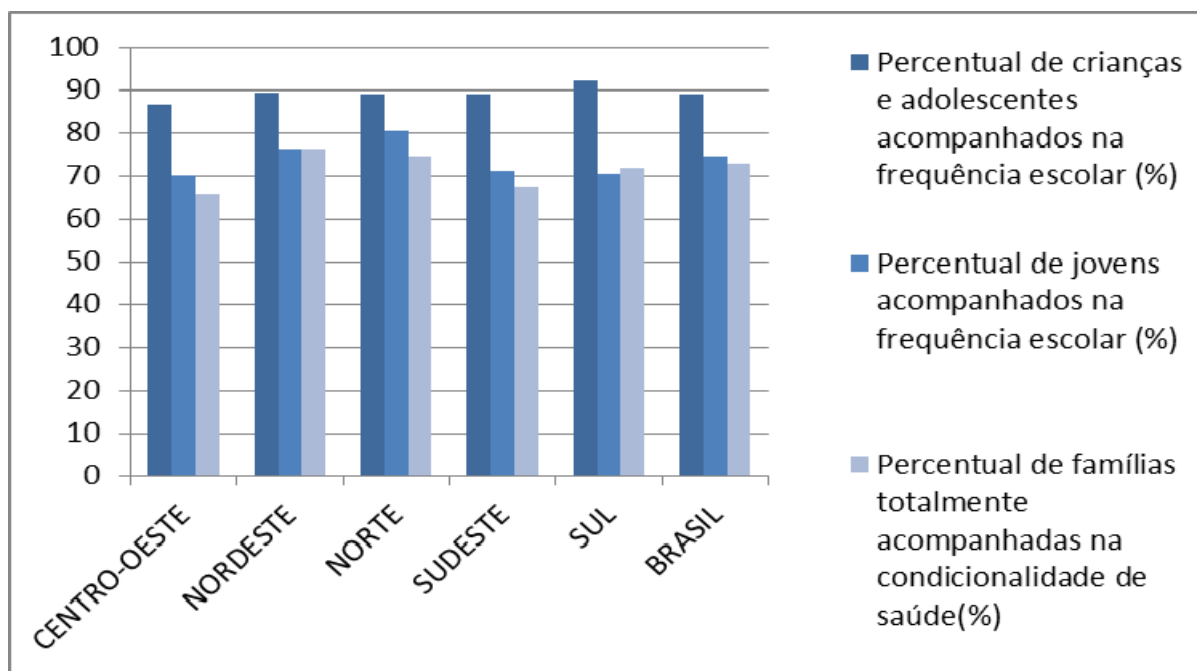
Outro elemento curioso constatado na entrevista concedida pelo coordenador-geral de acompanhamento de condicionalidades foi a diferenciação da condicionalidade de assistência social das demais. Diferentemente do que poderia se imaginar, a condicionalidade de assistência social, que seria de responsabilidade da Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS, do próprio MDS, não está plenamente incorporada ao Programa. Esta

alocado no MDS, já trabalhava, entre outras coisas, com o Programa Bolsa Família, desde a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão do MEC, onde estava desde 2004.

condicionalidade não constava do conjunto de condicionalidades iniciais do programa e veio como forma de integração do PBF como o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI. No entanto, esta condicionalidade é ainda formal apenas, já que segundo mencionado pelo coordenador, aproximadamente metade dos beneficiários do PETI não possuem outros tipos de informações na base de dados federal. Em outro subcapítulo abordaremos um pouco deste conflito entre secretarias de um mesmo ministério, que pode muitas vezes levar a diálogos mais difíceis “intra-ministério” do que “inter-ministérios”.

A condicionalidade de educação exige o acompanhamento bimestral dos dados, já a de saúde exige o acompanhamento semestral dos dados, ou seja, a cada 2 meses o MEC deve enviar os dados de frequências das crianças e jovens e a cada 6 meses o MS deve enviar as atualizações das condicionalidades de saúde ao MDS. No que diz respeito ao acompanhamento das condicionalidades, as de educação são as que conseguem maior taxa de acompanhamento. Apresentamos abaixo as últimas informações enviadas para o MDS até a presente data. A saber, os dados de frequência escolar enviados até julho de 2012 e os dados de saúde enviados até junho de 2012.

Gráfico 2 – Percentual de acompanhamento de condicionalidades



Fonte: elaborado com base nos dados do SICON, acessado em 06/01/2013.

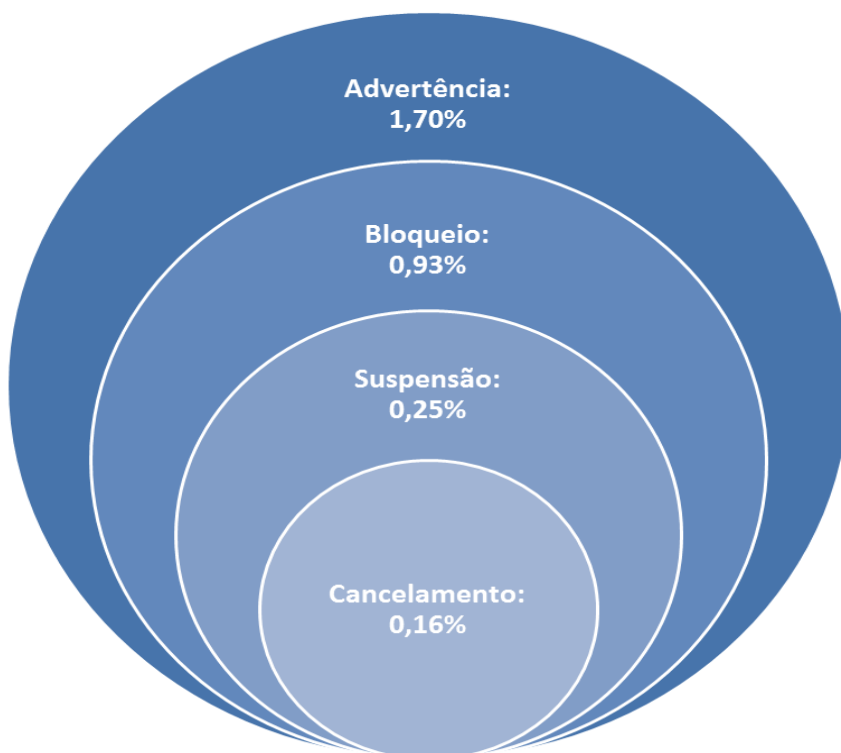
Os dados do gráfico acima mostram que a condicionalidade de educação, “frequência escolar de crianças e adolescentes (6 a 15 anos)”, é a que possui o maior índice de acompanhamento, com 89,17% consolidado para todo o Brasil, seguida da condicionalidade

de educação, “frequência escolar de jovens (16 e 17 anos)”, com 74,67% já a condicionalidade de saúde apresentou 72,79% das famílias integralmente acompanhadas.

A realidade aqui apresentada é muito diferente da encontrada no final de 2007, quando o acompanhamento das condicionalidades de saúde ainda era pouco efetivo, menos da metade das famílias eram acompanhadas. No final de 2007, somente 46,4% das famílias eram acompanhadas (dado apresentado pela SENARC, referente ao período de dezembro de 2007), enquanto a condicionalidade de frequência escolar de crianças e adolescentes já era de 84,7% (dado de novembro de 2007). Assim, pode-se comprovar por meio dos dados o que os entrevistados disseram a respeito da maior rapidez do Ministério da Educação em reconhecer a importância de integrar as ações do PBF, dando os suportes necessários para o funcionamento do programa. Hoje o MS já consegue um nível de acompanhamento similar ao do MEC.

No tocante aos efeitos do acompanhamento das condicionalidades, tem-se uma estratégia de não punição às famílias, já que a punição significa o próprio fracasso da política e da atuação do poder público. Para não penalizar as famílias e de modo a tentar proporcionar um efeito educativo sobre as famílias foram criadas quatro modalidades de efeitos para o não cumprimento das condicionalidades. Na modalidade “advertência” a família só recebe uma comunicação do não cumprimento; na modalidade “bloqueio” a família não poderá sacar o valor da bolsa, mas os valores ficam acumulados em sua conta; na modalidade “suspensão” a família passa a não receber a bolsa e só então as famílias têm os benefícios cancelados (modalidade “cancelamento”). O gráfico a seguir apresenta a porcentagem de famílias que sofreram cada uma das modalidades de efeitos pelo total de famílias que foram acompanhadas no período de outubro a novembro de 2012.

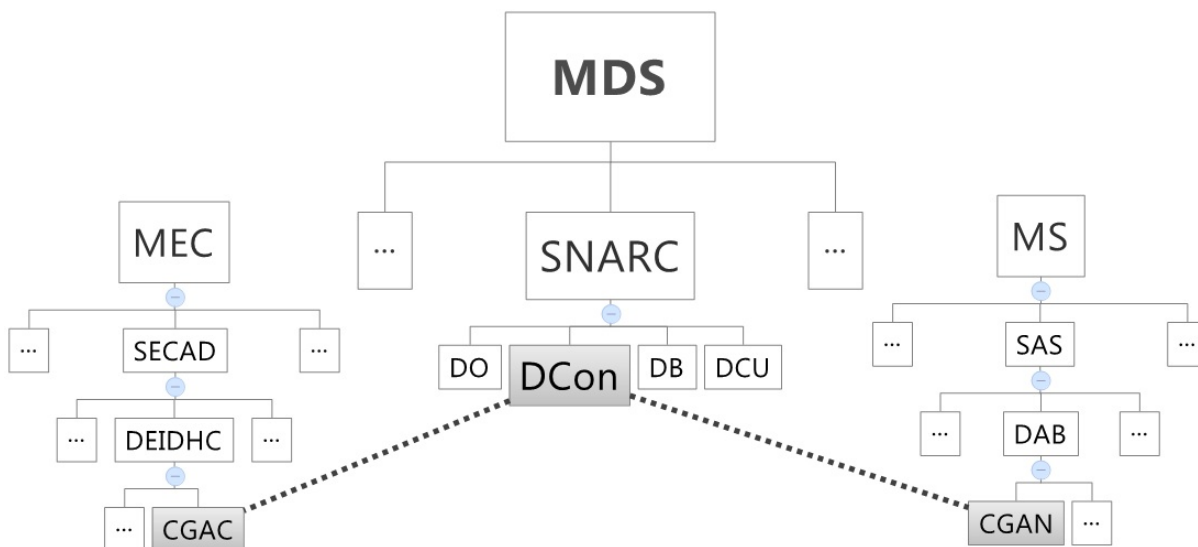
Gráfico 3: Taxa de efeitos das condicionalidades sobre as famílias acompanhadas



Fonte: elaborado com base no SICON, acessado de <http://www.brasilsemiseria.gov.br/dados-e-estatisticas>, em 06/01/2013.

A missão da gestão das condicionalidades no âmbito do MDS é feita pelo Departamento de Condicionalidades (DCon) da SENARC. Já o representante do MEC é a Coordenação-Geral de Acompanhamento da Inclusão Escolar – CGAC, da Diretoria de Políticas de Educação em Direitos Humanos e Cidadania – DEIDHC, da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão – SECAD. No Ministério da Saúde, o órgão imbuído nesta tarefa é a Coordenação-Geral de Alimentação e Nutrição – CGAN, do Departamento de Atenção Básica – DAB, da Secretaria de Atenção à Saúde – SAS. Apresentamos, pois os organogramas resumidos dos Ministérios para a visualização dos níveis hierárquicos da administração pública envolvidos no acompanhamento das condicionalidades em nível federal.

Esquema 5: Relações intersetoriais em nível federal para o acompanhamento das condicionalidade do PBF



Os diálogos entre os órgãos contidos no esquema acima ocorrem de maneira bastante fluida; hoje todos os procedimentos de fluxo de informações entre os órgãos já estão sistematizados e normatizados. O sistema utilizado pelo DCon para a gestão de condicionalidades é o SICON (Sistema de Gestão de Condicionalidades do Programa Bolsa Família). O sistema possui várias modalidades de acesso para os órgãos federais, para os gestores locais e para os coordenadores estaduais. O sistema tem funções como: pesquisa às famílias em descumprimento de condicionalidades (básica e avançada); consulta à composição familiar; composição do benefício; o endereço da família e o histórico de condicionalidades da família; consulta a relatórios consolidados; cadastro e julgamento de recursos administrativos sobre os descumprimentos de condicionalidades; além de possuir a funcionalidade de acompanhamento das famílias em situação de maior vulnerabilidade social (MDS, 2010).

O Sistema de Gestão de Condicionalidades do Programa Bolsa Família — Sicon/PBF — é uma ferramenta de apoio à gestão intersetorial que integra as informações do acompanhamento de condicionalidades nas áreas de Saúde e Educação. O Sicon promove a interoperabilidade a partir da integração e consolidação das informações de frequência escolar, vigilância nutricional, calendário de vacinação e acompanhamento de consultas pré-natal, oriundas dos sistemas específicos desenvolvidos e gerenciados pelos Ministérios da Educação e da Saúde. (MDS, 2010).

Como se vê no esquema acima, a intersetorialidade advinda da gestão das condicionalidades é uma relação do tipo bilateral, já que os relacionamentos partem do MDS para o MEC e o MS, sendo, portanto, o MDS o grande agente de coordenação horizontal. Esta

característica, como apontado por um de nossos entrevistados, é algo que possui tanto implicações positivas, quanto negativas. As implicações positivas são importantes em uma etapa inicial das relações horizontais, mas com o tempo esta bilateralidade deixa de ser vantajosa e se coloca como uma barreira para se pensar atuações estruturais das diversas burocracias. Segue o relato:

Tem uma questão que para nós ainda é um desafio: até hoje, o que temos é uma intersetorialidade bilateral, a gente (MDS) resolvendo problemas de fluxo de informação com o Ministério da Educação, com o da Saúde, nunca os três juntos. Isto de fato facilita o diálogo, houve um tempo em que o diálogo com o MS não era tão fluido como no MEC, mas isso não atrapalhava nossa relação com ele. A bilateralidade do diálogo tem essa vantagem, mas ao mesmo tempo impede que você pense essa intersetorialidade de maneira conjunta, entre os três atores, soluções mais globais, mais estruturais. (Entrevista realizada com o assessor da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania – SENARC, Bruno Câmara²⁷, realizada em maio de 2012, na sede do MDS em Brasília-DF)

Tentou-se em 2009 a criação de uma rede de coordenação horizontal para a intersetorialidade, de modo a superar a bilateralidade das relações. O instrumento buscado foi a criação do Fórum Intergovernamental e Intersetorial de Gestão de Condicionalidades do Programa Bolsa Família, instituído pela Portaria Interministerial nº 2, de 16 de setembro de 2009, portaria conjunta entre MDS/MEC/MS. Os representantes federais deste fórum seriam: a SNARC (MDS), que coordenaria os trabalhos; a SECAD (MEC); e a SAS (MS). Ou seja, as secretarias responsáveis pela gestão de condicionalidades, além da Secretaria Nacional de Assistência Social do MDS. Cada um dos três ministérios indicou órgãos e fóruns que representavam os temas setoriais nos estados e municípios para dar caráter intergovernamental às discussões. Destacamos abaixo o trecho de lei que expõe os objetivos perseguidos pelo fórum.

(Art.1º) Parágrafo único. O Fórum tem caráter consultivo e constitui-se como espaço de debate, de construção de consensos e de integração entre políticas públicas entre as três esferas de governo no acompanhamento das condicionalidades do Programa Bolsa Família, visando ao seu aprimoramento, especialmente quanto:

I - ao aperfeiçoamento dos mecanismos e instrumentos de acompanhamento do cumprimento das condicionalidades pelas famílias beneficiárias;

²⁷ Bruno Câmara Pinto é assessor da SENARC e está no MDS há oito anos. Tem acompanhado, portanto, o programa desde seus primeiros passos e tem exercido, entre outras atividades, a formulação e elaboração de dispositivos normativos do PBF. É EPPGG e já atuou em outros ministérios como o Ministério da Saúde.

- II - ao registro do acompanhamento das condicionalidades;
- III - à identificação dos motivos do não acompanhamento e do descumprimento das condicionalidades, bem como a busca de soluções para essas situações;
- IV - à troca de informações entre as áreas de assistência social, transferência de renda, educação e saúde, assim como ao aprimoramento dos fluxos de informação;
- V - aos mecanismos de troca de experiência entre os setores, assim como outras formas de reforço da intersectorialidade inerente às condicionalidades do PBF;
- VI - às estratégias conjuntas para o acompanhamento das famílias do PBF em situação de vulnerabilidade e risco social;
- VII - à pactuação das atribuições de responsabilidades entre políticas setoriais e entre os três níveis de governo;
- VIII - ao uso da informação coletada no acompanhamento de condicionalidades para orientar a realização de outras ações relacionadas ao combate à fome e à pobreza;
- IX - ao reforço à garantia de acesso das famílias mais pobres às ações e serviços de saúde, educação e assistência social e à promoção do princípio da equidade nessas políticas;
- X - aos encaminhamentos de temas mais relevantes referentes às condicionalidades do Programa. (Portaria Interministerial MDS/MEC/MS nº 2, de 16 de setembro de 2009)

Pela normatização da portaria, o fórum deveria reunir-se três vezes ao ano. No entanto, percebemos (como relatado na entrevista de Bruno Câmara) que este espaço de diálogo multilateral entre a rede federativa diretamente envolvida no esforço das condicionalidades do programa apresenta muitos obstáculos e, em geral, tem conseguido avançar pouco nesta gama bastante importante de objetivos supracitados do texto da portaria. No subcapítulo que se segue, examinaremos outras tentativas de formação de órgãos colegiados e espaços de diálogo coletivo para fomentar as relações e atividades de coordenação intersectorial, com especial destaque ao governo federal, centro do nosso foco.

6.3. O papel dos órgãos colegiados

Um dos recursos mais utilizados para tentar promover ações intersectoriais, principalmente no nível do executivo federal, são os órgãos colegiados, tais como: fóruns, conselhos, comissões e grupos de trabalho. Estas tentativas se utilizam de um mecanismo bastante tradicional para buscar análises de múltiplos setores governamentais. Este mecanismo é tão antigo como a construção do próprio Estado, já que desde a antiguidade os governantes já aderiam a este instrumento para a tomada de decisões. Tão antiga como essa forma de atacar problemas complexos é a sabedoria de que estes instrumentos são importantes

para a tomada de decisão, porém pouco efetivo para a implementação das ações. As vezes, alguns governos parecem esquecer esta premissa lógica e frequentemente esperam que os órgãos colegiados façam toda a gestão de uma determinada ação.

O Programa Bolsa Família desde sua concepção já contou com uma vasta gama de comissões e pólos de discussão multilateral. Desde o início das tentativas de unificação dos programas de transferência de renda, no primeiro ano do governo Lula, já evidenciava-se a participação destacada de alguns colegiados como: a Câmara do Programa Fome Zero, o Grupo de Trabalho de Unificação dos Programas de Transferência de Renda e a Câmara de Política Social do governo federal (Monteiro, 2011). Todos estes espaços de tomada de decisão e debate foram importantes para a formulação do Programa Bolsa Família e reuniram burocratas, especialistas e pesquisadores da área de política social, parlamentares e dirigentes ministeriais.

Deste modo, já na criação do PBF, com a Lei 10836/04, estava prevista a formação de um colegiado, imbuído principalmente com os valores da intersetorialidade. Neste sentido, e a partir de um papel de indutor dos entes subnacionais, o governo federal estabeleceu o Conselho Gestor Interministerial do PBF, como produto de engenharia institucional necessário para promover o início da intersetorialidade. Esta seria uma parte significativa do aparato “legal-organizacional” para dar sustentação a esta necessidade de coordenação dos setores no âmbito do governo federal:

Art. 4º: Fica criado, como órgão de assessoramento imediato do Presidente da República, o Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família, com a finalidade de formular e integrar políticas públicas, definir diretrizes, normas e procedimentos sobre o desenvolvimento e implementação do Programa Bolsa Família, bem como apoiar iniciativas para instituição de políticas públicas sociais visando promover a emancipação das famílias beneficiadas pelo Programa nas esferas federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, tendo as competências, composição e funcionamento estabelecidos em ato do Poder Executivo. (Lei 10.836/04)

O Conselho foi composto por membros que representam cada um dos sete ministérios ou órgãos da Administração Pública envolvidos com a execução do PBF. Abaixo descreveremos como cada um dos órgãos está envolvido com a gestão do PBF.

1) “Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome” - MDS, detém a presidência do conselho, é o órgão encarregado de promover as políticas de assistência social e as estratégias de combate à pobreza, é por isto, a organização responsável pelo PBF

2) “Ministério da Educação” – MEC, que tem a responsabilidade de desenvolver uma série de programas públicos que busquem melhorar as condições de educação e formação profissional das famílias beneficiadas.

3) “Ministério da Saúde” – MS, tem como papel proporcionar um atendimento integral de saúde às famílias, estabelecendo uma estratégia de interação com as famílias em situação de vulnerabilidade social e pobreza.

4) “Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão” – MPOG, tem como missão destinar e planejar a alocação de recursos financeiros e humanos necessários à gestão do PBF, além de apoiar o MDS no processo de desenvolvimento de tecnologias de gestão e sistemas administrativos informatizados que deem sustentação a ele

5) “Ministério da Fazenda” – MF, que deve integrar o programa com a estratégia de desenvolvimento e crescimento econômico do governo, transformando-o em uma parte importante da política econômica do país, já que proporciona diminuição de desigualdades econômicas regionais e aumenta o consumo interno, mas de outro lado não pode-se esquecer que ele gera, também, aumento do gasto público e pressão inflacionária, como efeitos colaterais

6) A Casa Civil da Presidência da República – CC, órgão responsável por fazer a coordenação entre os ministérios, sendo, o órgão estatal mais envolvido na temática de articulação intragovernamental e mais comprometido com o desafio de aumentar a intersetorialidade das políticas governamentais. Também é o Ministério mais próximo da Presidência da República.

7) “Caixa Econômica Federal” – CAIXA é um dos principais bancos estatais brasileiros e também tem um papel importante em diversos programas sociais federais, já que, sendo um dos poucos bancos presentes em todas as cidades brasileiras, desempenha o papel de fazer recursos públicos chegarem aos cidadãos, particularmente na política de previdência social, habitação, microcrédito e a própria ação de transferência de renda. No caso do Programa Bolsa Família, a CAIXA é o agente operador do programa, oferecendo todas as condições necessárias para a sustentação do sistema de registro dos beneficiários, chamado de “Cadastro Único” – CadÚnico, que é o sistema de registro que centraliza e gerencia todas as informações da população em situação de pobreza, desempenhando as funções de organização, manutenção, desenvolvimento de sistemas e elaboração de informes para o

acompanhamento por parte do MDS, além da CAIXA ser o agente financeiro responsável pelo pagamento dos benefícios.

De maneira geral, todas as sete estruturas mencionadas acima ainda continuam presentes na gestão do PBF. A tabela a seguir demonstra como cada uma das estruturas atuam: seja na produção do programa (planejamento e execução), seja atuando conjuntamente para a garantia das condicionalidades.

Tabela 3: Órgãos da Administração Pública Federal envolvidos na gestão do PBF

Produção do Programa	Condicionalidades do Programa
MDS	MS
MPOG	MEC
MF	MDS
CC	
CAIXA	

No entanto, o Conselho Gestor Interministerial do PBF, não garante nem promove a intersetorialidade. Através de pesquisa de campo e das entrevistas aos servidores e dirigentes públicos envolvidos no processo de construção da intersetorialidade, identificamos que o estabelecimento de um conselho gestor foi o início de um processo de construção de intersetorialidade que hoje se materializou e já está amplamente incorporado ao PBF. É bastante racional pensar que a geração de intersetorialidade não será construída por uma ou duas pessoas de cada agência, mas por uma série de equipes de trabalho engajadas neste propósito. O trecho de entrevista transcrito a seguir aponta a dimensão dos mecanismos de construção de intersetorialidade no PBF e destaca o papel limitado dos colegiados.

“Com a experiência que trago de outros órgãos posso dizer que a intersetorialidade aqui no MDS está bastante madura. Por exemplo: não tentar criar um intersetorialidade por decreto. Não adianta criar um fórum e nomear um representante de cada um, se não houver um reconhecimento mútuo de interdependência e de importância e reconhecimento dos principais termos da parceria e toda legitimidade. Se você não tiver processos bem estruturados para que essa comunicação flua para além da burocracia e se não houver o empoderamento no sentido de definir quais são as competências de cada um, não irá funcionar. Então, quando eu digo que a intersetoriadade já está bem madura, estou dizendo que já temos, aqui, rotinas muito claras: de coleta de informações de cadastrados, repasse destas informações para o MDS, quem deve trabalhar essas informações, devolver essa base de dados para a análise dos órgãos setoriais. E essa troca de informação está toda informatizada hoje em dia, através do SICON (Sistema de Gestão das Condicionalidades do PBF)”. (Entrevista realizada com o diretor do Departamento de Benefícios da SENARC, Walter Emura, realizada em maio de 2012, na sede do MDS em Brasília-DF).

Apesar disso, os colegiados tiveram um papel bastante importante no programa, principalmente nas etapas iniciais de formulação do programa e da formação dos mecanismos de intersectorialidade, já que as reuniões interministeriais foram importantes para selar os compromissos e pactuar algumas formas de atuação e comprometimento mútuo. Se por um lado é difícil pensar que órgãos colegiados consigam implementar e dar materialidade à intersectorialidade, por outro também é difícil pensar que ela se construa sem recorrer-se a este instrumento, ainda que muito pontualmente.

Draibe (2009) pauta o desafio de promoção de intersectorialidade, frequentemente posto aos colegiados, nas iniciativas de programas de transferência condicionada de renda na América Latina. No discurso, seja enfatizado pela “legislação específica, os programas insistem na importância da intersectorialidade pelo menos nas áreas das suas condicionalidades. Mas, obviamente, a integração não decorre automaticamente destas medidas” (Draibe, 2009:126). Deste modo os colegiados se estabelecem como um mecanismo para o início de ações intersectoriais. Mas, certamente, este deverá ser acompanhado de uma série de mecanismos outros, articulando estratégias políticas deliberadas, construção de capacidades estatais e desenvolvimento de técnicas e saberes.

“Alguns programas contam, junto ao centro decisório, com organismos de coordenação interinstitucional de caráter horizontal, dos quais participam representantes das áreas de saúde e educação, juntamente com as autoridades do programa. Tais estruturas são, em geral, de nível interministerial e, mais raramente, de nível regional ou estadual. Sabe-se entretanto ser muito baixo o grau de efetividade intersectorial de organismos deste tipo; se são importantes para a geração de consensos, na maioria das vezes são incapazes de traduzi-los em efetiva integração, desde o topo até os níveis locais da prestação dos serviços, além de muitas vezes enfrentarem “incompatibilidade” intersectorial (entre ministérios e suas prioridades, por exemplo).” (Draibe, 2009:127)

Como veremos a seguir, a importância dos órgãos colegiados, como espaços para chegar-se a consensos e criar o sentimento coletivo de defesa e importância da iniciativa é fundamental para todos os mecanismos de intersectorialidade que se desenvolvem. Os mecanismos aqui analisados demonstrarão que a adesão e conscientização, tanto das elites dirigentes dos ministérios (ministros e secretários de Estado), como da burocracia estatal, são fundamento basilar para a eficácia de qualquer missão intersectorial perseguida. Ao tratar-se de um tema bastante emergente, como demonstrado no começo desta dissertação, ela requer a construção de soluções inovadoras, já que difere de outras ações tradicionais de políticas

governamentais. O sucesso da intersectorialidade seria causado mais pela capacidade de liderança política e de priorização da temática e menos por um viés incremental e de transformações por inércia. A intersectorialidade é um tipo de ação governamental que demanda, se não uma quebra de paradigma, pelo menos uma nova orientação política que consiga superar a tradição de articulação “intradepartamental” e estanque da burocracia e dos órgãos da administração pública, bem como da produção de políticas setoriais fragmentadas.

6.4. O papel da delegação central, da disseminação de conhecimentos específicos e da importância da temática e mecanismos de politização.

O engajamento de todos os órgãos envolvidos em atividades de articulação intersectorial é essencial para o sucesso das relações de cooperação estabelecidas. Na administração pública, o corpo político é o grande responsável pela priorização do tema e sua disseminação por todo o governo. É uma atividade que exige liderança política e capacidade de percepção da importância da temática. Dadas algumas características inerentes à burocracia estatal, esta ação de engajamento e politização das equipes de trabalho não é atividade trivial e não demanda somente autoridade formal, sendo necessária uma grande coesão tanto para o comprometimento, como para a execução das atividades intersectoriais.

Vemos, no caso do PBF, uma importante atuação presidencial no sentido de disseminação da importância das políticas de combate à pobreza e a fome. Já em sua campanha presidencial de 2002, Lula insistia em chamar atenção da opinião pública para o problema da fome e da pobreza e a necessidade de enfrentá-lo através de políticas de Estado fortes, articuladas e inovadoras. O que o levaria a criar, no seu primeiro ano de governo, o programa Fome Zero, que mais tarde daria lugar ao conjunto de objetivos perseguidos pelo Bolsa Família.

Esta habilidade em despertar o interesse da sociedade e disseminar a temática foi importante e conseguiu repercutir no interior do governo e das burocracias governamentais. Cada vez mais a temática passou da elite política dirigente para os demais níveis hierárquicos da administração pública. A capacidade de mobilização popular no governo transformou-se em capacidade de politização da burocracia. Politização neste caso significa que “os funcionários públicos começam a assumir tarefas que anteriormente (e formalmente)

poderiam ter sido considerados políticas”²⁸ (Peters; Pierre, 2004: 3). Esta capacidade de politização da burocracia seria crucial para o envolvimento dos ministérios com a questão social e a missão da intersetorialidade, principalmente em um contexto de chegada do PT no governo pela primeira vez. Neste contexto a burocracia representaria, em tese, um obstáculo para novas orientações de trabalho e de políticas públicas.

O compromisso de burocratas com os valores e interesses da área política é geralmente visto como apenas mais um motivo para as dificuldades com as quais os ministros se deparam ao tentar gerenciar seus programas e seus ministérios. Isto é especialmente verdadeiro para os partidos que chegam ao governo depois de algum período na oposição e descobrem que existem relações de trabalho na burocracia que não os favorecem. (Peters; Pierre, 2004:3)²⁹

Outros trabalhos já salientaram a importância da liderança do presidente Lula para o envolvimento das equipes de trabalho que constituíram o PBF (Monteiro, 2011). A ação de criar uma nova estrutura organizacional para trabalhar a temática do desenvolvimento social foi uma opção que permitiu a montagem de uma nova burocracia, diminuindo, pois, as possíveis barreiras culturais e corporativas para a implementação do PBF. De maneira geral, a burocracia que se formou no MDS apresenta um forte engajamento com a temática, o que tem se refletido sobre seu desempenho e sobre sua capacidade de articulação intersetorial. Este envolvimento foi recorrentemente destacado nas entrevistas:

Aqui na SENARC, eu noto uma qualidade muito boa dos técnicos que estão aqui. (...) É um time que tem um pouco daquela coisa do social. Eu que venho da área econômica, posso dizer que a área econômica é aquela burocracia rígida; aqui não, como se tem uma causa nobre, uma missão muito nobre, tudo que se faz se vê as consequências do outro lado, temos um time muito apaixonado. (Entrevista realizada com o diretor do Departamento de Benefícios da SENARC, Walter Emura, realizada em maio de 2012, na sede do MDS em Brasília-DF).

²⁸ Do original: “politicization may also mean that public servants begin to take on tasks that formerly (and formally) might have been considered to be political.”

²⁹ Do original: “The commitment of bureaucrats to the values and interests of the policy area is generally seen as just another reason for the difficulties that ministers encounter when attempting to manage their programs and their departments. This is especially true for parties that come to office after some period in opposition and find that there are working relationships in place that they do not favor.” (Peters; Pierre, 2004:3)

O grau de aderência à temática se espalhou rapidamente. Ao falar de uma série de estudos e do convencimento da importância do PBF, a assessora da SESEP, Luciana Alves, destacou a emoção de pesquisadores e burocratas ao falarem do PBF. Ou seja, não é só o presidente Lula, políticos e beneficiários, que falam eloquentemente sobre os desafios e impactos do PBF. Vemos, assim, que burocratas e pesquisadores também se expressam de maneira contundente, ainda que por desempenharem atividades técnicas tenderiam a ser menos subjetivos e expressivos em suas manifestações, deixar-se-iam levar pelo racional e menos pelo emocional.

O PBF é muito estudado: FMI, Banco Mundial, as universidades. Então, é uma ação que tem muita efetividade. Quem não quer participar de uma coisa que tenha efetividade? Então todo mundo quer participar! Tinha muita gente (ministérios) que queria ajudar, mas não tinha como, por que não tinha ação específica para entrar. Agora, com o Plano Brasil Sem Miséria³⁰, tem; o plano ajudou isto, já que aumentou e trouxe mais coordenação para as atividades de combate a pobreza, trazendo vários ministérios para este objetivo.” (Entrevista realizada com a assessora da Secretaria Extraordinária de Superação da Extrema Pobreza – SESEP/MDS, Luciana Alves de Oliveira, realizada em maio de 2012, na sede do MDS em Brasília-DF).

As proporções atingidas pela mobilização em relação à temática se consolidam como uma das maiores armas das ações governamentais de combate à pobreza. Um dos reflexos é a alta procura dos servidores federais para atuar no MDS, o que tem sido muito importante para o fortalecimento de suas capacidades gerenciais. Nos dizeres de Luciana Alves: “Hoje todo mundo quer vir trabalhar aqui no MDS, ainda que tenhamos algumas precariedades, mas já foi pior. (...) Quando nós começamos a trabalhar com o Bolsa Família, nós éramos em 8 pessoas. A equipe de benefícios tinha um computador, que nós usávamos em 4 pessoas”.

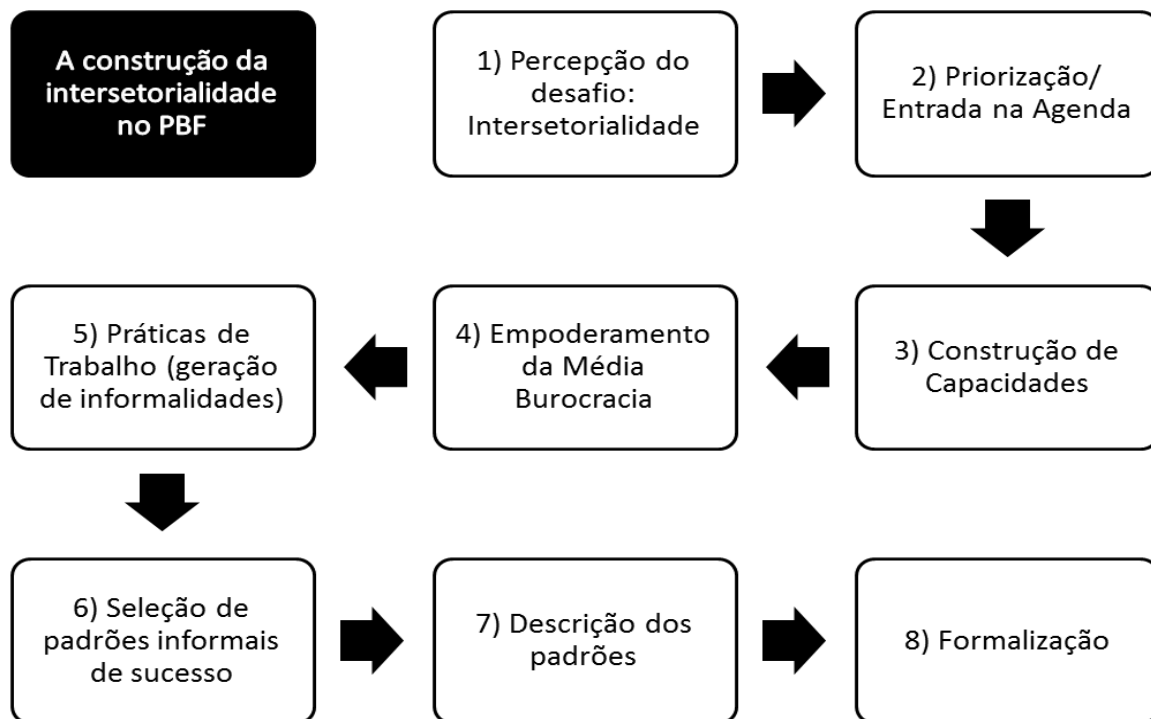
6.4.1. O processo de materialização da intersetorialidade no PBF

A partir da análise das entrevistas ao servidores, mapeamos e desenvolvemos o modelo exposto abaixo, que consideramos ser o processo de materialização da intersetorialidade no âmbito do Programa Bolsa Família, principalmente no que diz respeito às articulações entre os Ministérios da Saúde, Educação e o MDS. Embora importantes, os órgãos colegiados, como vimos, não conseguem dar materialidade para a ação intersetorial.

³⁰ A análise da importância do Plano Brasil Sem Miséria, do início do governo Dilma será discutida no subcapítulo 6.6.

Descrito o ambiente de grande aderência política da temática, as relações intersetoriais já contariam com as atuações colegiadas iniciais e com um ambiente organizacional e político favorável, dando início, pois, à materialização da intersectorialidade no âmbito do executivo federal.

Esquema 6: O processo de materialização da intersectorialidade no PBF em nível federal



Fonte: elaboração própria

O processo mapeado por esta pesquisa, destaca que o elemento de partida seria a percepção governamental da importância da intersectorialidade (Etapa 1), que fica muito nítida através da inclusão do princípio da intersectorialidade na própria lei criadora do PBF, além do estabelecimento de um órgão colegiado para levá-la a diante. A Etapa 2 seria o momento em que começam as primeiras reuniões e primeiros debates que se desdobrarão no estabelecimento de uma série de compromissos dos vários órgãos, os quais serão levados adiante na etapa 3, onde serão construídas as capacidades (alocação de recursos humanos e financeiros, preparação das equipes de trabalho e dos seus ambientes de trabalho). A etapa 4 é o centro do arranjo intersectorial criado em torno do PBF, já que o engajamento das burocracias dos órgãos é o que fará a intersectorialidade materializar-se cotidianamente. Tão importante quanto a vontade política (envolvimento do presidente e de seus ministros) é o engajamento das suas burocracias médias, que serão responsáveis por exercer o papel de agente e coordenador das relações entre os setores (mais adiante exploraremos melhor esta

etapa). A partir disto há a intensificação dos relacionamentos entre as burocracias e a chegada pela primeira vez do processo aos executores das tarefas administrativas (Etapa 5), o que vai gerar uma série de padrões de relacionamentos, todos calcados em traços informais e pessoais, dado o baixo controle inicial. Na etapa 6 seria feito o trabalho de aprendizagem coletiva, em que seriam identificadas quais experiências não estão funcionando, corrigindo-as, mas principalmente identificados os padrões de sucesso, descritos durante a etapa 7, de modo a mapear a rotina de relacionamento e tentar suprimir as marcas pessoais, padronizando-as. Por fim, na etapa 8 seriam feitos os debates entre as áreas para se chegar em um consenso em torno do que pode ser formalizado, passo importante para a gestão do conhecimento e estabilidade da cooperação horizontal.

A SENARC conseguiu um tipo de relacionamento com outros órgãos que torna os diálogos muito mais fáceis. (...) Primeiro houve uma decisão expressa do presidente dizendo: “Vocês devem fazer isso (encontrar meios de viabilizar o diálogo entre os órgãos para implementação do programa)”. Mas essa relação não se construiu tranquilamente do dia para a noite; essa relação se construiu com base em tentativa e erro, mesmo, como acontece na maioria das vezes com as políticas públicas. Então, assim, no começo houve um diálogo ministerial e a coisa não andou. A coisa só começou a andar quando se colocaram os escalões médios para resolver problemas pontuais. Por exemplo: como é que essa quantidade enorme de dados vai fluir do Ministério da Educação para o MDS, e de volta? Você tem que construir sistemas! Mas como construir os sistemas? Com qual tipo de informação? Quem são os responsáveis pela coleta de informações? Então, foram pontos críticos que foram tendo respostas específicas, pontuais e a partir daí se foi construindo toda uma série de relações. E hoje esse fluxo de informações já está procedimentado, por portarias e instruções. Hoje, essas relações já estão tão consolidadas que ocorrem de maneira automática. Você até tem o fórum entre os ministérios, mas ele é posterior a tudo isso (relacionamento entre as burocracias). (Entrevista realizada com o assessor da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania – SENARC, Bruno Câmara, realizada em maio de 2012, na sede do MDS em Brasília-DF)

Identificamos no trecho da entrevista transcrito acima alguns elementos que favorecem e justificam as etapas do modelo no caso do PBF. A percepção do desafio da intersetorialidade está emergindo de inúmeras frentes, como já nos referimos anteriormente. Além disto, ela ganha especial importância ao ser uma característica importante de coordenação intragovernamental em um governo federal que tem buscado desenvolver uma série de políticas em torno do desenvolvimento social, como forma de dar materialidade a todo um processo de debate público em torno da agenda do crescimento com diminuição das

desigualdades sociais, que ganhou força durante a campanha presidencial de 2002, que elegeu o presidente Lula e levou ao governo o Partido dos Trabalhadores.

A segunda etapa também tem a ver com o papel do presidente e do grupo político mais fortemente articulado a ele. De maneira geral, a liderança do presidente e seu discurso de combate à pobreza se reflete, em algum grau, sobre a mobilização dos ministros, que dada esta valorização da temática começam a gerar um ambiente mais favorável à cooperação e ao trabalho conjunto. Percebe-se a presença do que Kingdon (1984) define como sendo a convergência necessária dos três fluxos que gerarão a *Policy Window* para a entrada de um tema na agenda governamental: os fluxos **problems** (emergência da intersetorialidade como temática chave na gestão de políticas públicas [Silva, 2011]), **proposals** (experiências anteriores ao PBF e evoluções de práticas de gestão) and **politics** (discurso político mobilizador da temática do desenvolvimento social e do combate à pobreza).

Uma das características marcantes da intersetorialidade é que ela não busca substituir o setorial; pelo contrário, ela fortalece os setores, que podem, a partir dela, maximizar esforços e recursos escassos e promover intervenções mais complexas e especializadas. Esta característica é respeitada no PBF, já que o Ministério do Desenvolvimento Social – MDS não retira atribuições dos demais, além de não competir pelo mesmo recurso orçamentário, já que os recursos orçamentários alocados são independentes, com a garantia de não comprometimento de outro programa social. Isto potencializa as etapas 2 e 3, diminuindo possíveis conflitos e maximizando a atualização de recursos escassos. Outra característica da etapa 3 para o caso foi a rápida nomeação para cargos de direção no MDS de uma série de servidores da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (Carreira transversal de recrutamento meritocrático e técnico para a formação de um corpo seletivo de servidores que, dependendo do seu grau de politização e alinhamento ao governo do momento podem ocupar os postos estratégicos de cargos de direção, os chamados cargos em DAS – Direção e Assessoramento Superior).

Em geral, os membros desta carreira possuem altos níveis de remuneração e formação, além de possuir uma elevada capacidade de articulação entre si para a execução de políticas públicas, o que, partindo do fato de que eles estão em distintos ministérios, gera um grande potencial de articulação entre os órgãos e as políticas públicas.

Pelo “Empoderamento da Média Burocracia” entendemos um processo no qual será recrutado da burocracia um grupo para coordenar as ações, que passa a ser o elo entre a alta

burocracia (gabinetes ministeriais) e burocracia operacional, como podemos ver mais claramente na “pirâmide organizacional da Administração Pública Federal brasileira”, apresentada abaixo. Dado o fato de que esta burocracia média, em linhas gerais, para o nosso caso, será ocupada por *civil servers* que serão postos em função de chefia, este processo na Administração Pública segue uma lógica em parte diferente da lógica da administração privada, mesmo que esta diferença seja tênue, pois tão significativa como a capacidade gerencial é a capacidade política de engajamento à estratégia governamental (politização). Assim, este processo de nomeação pode ser também um processo de cooptação da burocracia, o que tem efeitos distintos, porém um deles é dotar a organização de maior coesão, portanto maior capacidade de coordenação (Selznick, 1978).

Esquema 7: Pirâmide Organizacional da Administração Pública Federal



Este processo de empoderamento pode também gerar uma elite burocrática no posto de média chefia. Esta elite, como todas as outras, teria alto nível de poder (dado a ela pelos processos de empoderamento e de nomeação/recrutamento para o posto de chefia), mas seria altamente homogênea e com circulação por ambientes muito similares, o que a leva a uma maior coesão interna. Esta elite aqui definida em muito se assemelha ao perfil de elite desenvolvido e analisado por C. Wright Mills no livro “The Power Elite” (Mills, 1956), onde a elite seria formada por uma série de diretorias interligadas, fortemente marcada pela

presença de redes informais de circulação e articulação, advindo de uma classe social fortemente homogênea, e que dominaria os postos hierárquicos. De modo geral, todas estas características, já apontadas por Mills na década de 50, verificam-se na caracterização da elite em questão, muito calcada numa carreira pública específica.

Os ministérios setoriais envolvidos em questões horizontais são os que mais provavelmente serão afetados pelo fenômeno “nadar contra a correnteza”, ou seja, pela estrutura vertical de elaboração e apresentação de relatórios e por requisitos verticais de accountability, que tendem a ser a norma em todos os ministérios e outros órgãos (et. BAKVIS, 2002). A pressão tende a ser mais sentida não no topo da hierarquia, mas nos níveis intermediários da gestão operacional e dos serviços corporativos. Além disso, entre os efetivamente envolvidos em projetos horizontais, percebe-se que os gargalos são mais acentuados nos níveis intermediários dos ministérios. Percebe-se que, na maioria dos ministérios, a horizontalidade não é levada muito a sério no nível operacional. (Bakvis e Julliet, 2004: 78-79)

Como destacado no trecho, as burocracias, principalmente as médias, podem ser um obstáculo para as ações horizontais. Ou seja, não é nada comum a média burocracia ser uma aliada do esforço intersetorial, pelo contrário, na maioria das vezes não será. O nosso estudo de caso parece possuir condições muito próximas das que correspondem a um modelo de condições ótimas para levar a um engajamento: 1) a temática tem apelo e aderência social; 2) a liderança política é fortemente exercida; 3) o recrutamento político das burocracias para ascender a postos gerenciais é feito com mecanismos importantes de politização; 4) os recursos orçamentários do programa são incrementados ano a ano, sendo um dos menos afetados pela política fiscal; 5) os ministérios não concorrem por recursos financeiros dentro do esquema de cooperação; 6) os ministros reconhecem a importância do programa e do seu engajamento; 7) as burocracias têm autonomia política; 8) as burocracias se beneficiam de carreiras horizontais (passíveis de nomeação em vários órgãos da Administração Pública) e de alta solidez técnica; 9) há a abertura para a experimentação e inovação; 10) o órgão coordenador da atividade intersetorial é recente, não possuindo uma cultura organizacional forte como barreira à mudança.

Sobre interferência política aqui temos uma equipe muito focada com objetivos e missões. Mas não há uma burocracia blindada; historicamente nós tivemos uma série de técnicos em posições de comando, mas que dialogam muito bem com o nível político. Eles têm uma capacidade de argumentação e de negociação acerca de problemas e restrições orçamentárias que não é todo lugar que tem. O nosso perfil de burocracia não é nem do tipo de burocrata puro que diz que está aí para fazer um

trabalho técnico e ponto, nem do tipo político puro. Temos um equilíbrio interessante. (Entrevista realizada com o diretor do Departamento de Benefícios da SENARC, Walter Emura, realizada em maio de 2012, na sede do MDS em Brasília-DF).

Se por um lado incorremos no risco de que a oligarquização da burocracia venha a se constituir como uma área de insulamento burocrático, podendo representar ponto de veto para as políticas públicas, por outro o empoderamento da média burocracia abre oportunidades para a inovação da gestão e do padrão de intersectorialidade desenvolvido. A criatividade do corpo de servidores é estimulada, o que é um valor raro de ser alcançado em burocracias públicas, principalmente de países em desenvolvimento, como o Brasil (OCDE, 2010). A criatividade da burocracia, agregada a sua capacidade de articulação em rede, com capacidade para fazer circular um grande fluxo de informações e conhecimentos, aliados à transferência de autonomia com mecanismos de accountability são decisivos para a conformação da etapa 5, onde os próprios servidores criaram, através do ajustamento mútuo, um conjunto de práticas e de padrões informais de intersectorialidade e cooperação entre os distintos setores do executivo federal.

As etapas 6 e 7 estão associadas à presença de uma cultura de deixar que as boas práticas emergem; elas são valorizadas, já que são orientadas pela ideia de passarem a ser formalizadas e disseminadas. A gestão da qualidade na gestão pública já nos chama atenção para a característica de padronização de atividades periódicas e constante monitoramento e análise do que vem sendo feito. Estimular um servidor público a pensar em padrões de processos, extraindo, portanto, suas características pessoais, não é tarefa fácil. Sobretudo de práticas que foram acontecendo sob um contexto de grande informalidade e baixa rigidez procedimental, desde uma perspectiva incremental de tentativa e erro. Deste modo, a etapa 8, padronização, conta com a liderança de um servidor bastante experiente, seja em conhecer aspectos gerais de políticas públicas, seja em conhecer bem a própria secretaria; é portanto alguém que possui uma visão pragmática e geral. Este líder estabelece conjuntamente com os servidores o processo de identificação, seleção e padronização das boas práticas, transmitindo às equipes a expertise que possui de dominar também a legislação.

Tudo isto (rotinas entre as equipes do MDS, MS e MEC) já está formalizado e a formalização foi posterior às experiências e rotinas das equipes. Uma das minhas funções, aqui, é escrever as portarias e atos normativos sobre o programa. E uma coisa muito interessante aqui, e que eu ainda não tinha encontrado em outro lugar, é que muitas normatizações e a institucionalização são decorrente das experimentações. Muito dessa

institucionalização seria a cristalização do que podemos chamar de melhores práticas. Então, assim, tentou-se uma coisa, não deu certo, tenta outra, o que deu certo já acaba virando um padrão e aí a gente escreve uma portaria a respeito disto. As únicas portarias que são anteriores são as portarias que determinam os fluxos de informação. Depois, todo o detalhamento e construção de como vai ser fizemos primeiro na prática e depois cristalizamos, padronizamos. Hoje, todos os aspectos do programa e do cadastro já estão normatizados. E já está institucionalizado de direito, através das regras, portarias e atos normativos e de fato porque cristalizamos aquilo que já estava acontecendo no dia-a-dia. (Entrevista realizada com o assessor da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania – SENARC, Bruno Câmara, realizada em maio de 2012, na sede do MDS em Brasília-DF).

Todos os processos descritos levam à formação e formalização de padrões de cooperação intersetoriais com alto grau de legitimidade (já que a formalização vem *ex post* e como forma de cristalização do conjunto de práticas) e eficácia, uma vez que surge baseada no fato concreto, já nasce com viabilidade assegurada. E mais importante, os procedimentos e as pessoas responsáveis por eles são amplamente conhecidos. Não resta dúvida também de que a padronização assegura maior estabilidade à intersectorialidade formada, já que ela deixa de vincular-se a características pessoais e canais de comunicação organizacional restritos.

Enfim, intersectorialidade se constrói no dia-a-dia, nesse diálogo de escalões médios e medianos. Os chefes, as autoridades principais dos ministérios, só eram chamados para resolver um ou outro conflito. Acho que nunca na história dessa nossa relação um ministro teve que ser chamado para mediar qualquer situação de impasse. A coisa sempre se deu muito bem no nível até dos secretários. Mas, para isso, é necessário que o outro lado também identifique no PBF algo de seu próprio interesse, como o MS está fazendo agora. (Entrevista realizada com o assessor da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania – SENARC, Bruno Câmara, realizada em maio de 2012, na sede do MDS em Brasília-DF)

6.5. O papel das burocracias e suas redes

Como vimos a capacidade de liderança do corpo político é decisiva para a entrada da estratégia da intersectorialidade na agenda e a priorização por parte dos ministros também é essencial. Porém, tão ou até mais importante que o engajamento do corpo político será o engajamento das burocracias e a formação de coesão entre elas. O caso do PBF nos faz pensar que tão fortes e frequentes como as divergências entre os ministérios podem ser as divergências intraministeriais. A burocracia governamental, que não é um corpo uniforme e coeso, também pode não o ser em nível ministerial. Em algumas entrevistas ficou claro que as dificuldades de comunicação entre secretarias do mesmo ministério podem ser até maiores

que as interministeriais, já que entrevistas apontaram problemas nos diálogos entre a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC) e a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS).

Os problemas de articulação entre as secretarias têm impacto no PBF, fato que tem levado a gestão da condicionalidade de assistência social a apresentar baixa eficácia, já que o acompanhamento das crianças em situação de vulnerabilidade e exposição ao trabalho infantil ainda é um grande desafio, pois não consta sequer do conjunto de condicionalidades acompanhadas através do Sistema de Acompanhamento de Condicionalidades do Programa Bolsa Família (SICON). Apenas o comando ministerial unitário e o compartilhamento de uma missão não têm refletido incisivamente em capacidade de coordenação. A cultura organizacional da SNAS é muito mais densa que a encontrada na SENARC. Diferentemente desta, a SNAS não é tão recente quanto o MDS, ela já existia antes do governo Lula, porém vinculada ao antigo Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) (Draibe, 2003). Elementos das culturas organizacionais dos órgãos poderiam ser alguns dos motivos para as dificuldades de articulação entre as secretarias, como também já salientara Draibe (2009).

É sabido que a ação coordenada, intersetorial e complementar de intervenções estatais, implementadas por redes tradicionais de serviços públicos, são de difícil viabilidade. E por razões bastante conhecidas, quase sempre relacionadas à própria organização do Estado. Isto porque as estruturas administrativas e burocráticas estatais tendem a atuar de modo compartimentado, estanque, obedecendo a distintos estilos e lógicas organizacionais, refletindo também diferentes tradições e variadas culturas burocráticas (Draibe, 2009:125).

Alguns aspectos lançados no subcapítulo anterior merecem maior análise. De fato a politização da administração pública, acompanhada de um processo de empoderamento (nomeação para cargos de direção) de burocratas politicamente engajados com os valores do programa e da abordagem intersetorial, tem sido um diferencial de sucesso para a construção e materialização da intersetorialidade no PBF. Ou seja, o corpo político tem feito um importante papel de identificação de burocratas que, para além da técnica, tivessem capacidades gerenciais e políticas para liderar e comandar este processo de articulação. Este processo passa por um claro empoderamento das burocracias, dando-lhes certa autonomia para a experimentação e para efetuar os diálogos entre as pastas.

Aqui na SENARC eu noto uma qualidade muito boa dos técnicos que estão aqui. (...) É um time que tem um pouco daquela coisa do social. Eu que

venho da área econômica, posso dizer que a área econômica é aquela burocracia rígida. Aqui não. Como se tem uma causa nobre, uma missão muito nobre, tudo que se faz se vê as consequências do outro lado, temos um time muito apaixonado. E como trata-se de uma burocracia nova, conseguiu sedimentar um conjunto de técnicos de primeira-linha, tanto é que desde os secretários até os mais baixos níveis hierárquicos são todos técnicos. Aqui historicamente não se teve secretários indicados por questões políticas. E existe um histórico de manutenção de linhas. Em termos de comando tem-se um comando muito técnico e muito focado. E você tem um corpo técnico da mais alta qualidade. (Entrevista realizada com o diretor do Departamento de Benefícios da SENARC, Walter Emura, realizada em maio de 2012, na sede do MDS em Brasília-DF).

A formação da burocracia no âmbito da SENARC pode ser explicada por um processo de retroalimentação. Ao construir um corpo técnico qualificado, politizá-lo, empoderá-lo, cooptar alguns deles e colocá-los em posições gerenciais para liderar, a equipe ganha desempenho. Pouco a pouco, o desempenho da equipe começa a repercutir no próprio êxito e sucesso da política, o que gera ainda mais confiança e legitimidade destas equipes de trabalho perante o governo e toda a administração pública, levando a um aumento da adesão dos ministérios parceiros e dos engajamentos intersetoriais. Está formada, pois, uma estrutura de materialidade da intersetorialidade e de blindagem a possíveis variações de contexto e orientação política, relação que fica evidente no trecho de entrevista destacado abaixo:

Não é só uma questão de prioridade política que coloca as nossas ações na frente. Isto é importante, mas destaco que a SENARC tem entregado, tem respondido às expectativas que vêm de cima. Isto tem dado credibilidade ao programa e legitimidade para a nossa burocracia. São as duas coisas: uma priorização política, mas o respaldo e respeito de um corpo técnico que entrega o que foi demandado! Claro que não existem graus infinitos de liberdade, temos que dialogar e negociar todo o tempo. (Entrevista realizada com o diretor do Departamento de Benefícios da SENARC, Walter Emura, realizada em maio de 2012, na sede do MDS em Brasília-DF).

6.5.1. O papel das carreiras horizontais do serviço público

Outro elemento enunciado do capítulo anterior que merece exploração é a grande utilização da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental – EPPGG para a composição da burocracia da SENARC, bem como de seu nível gerencial (média burocracia). Conforme deu a entender Luciana Alves, que acompanhou todo ao processo de criação da SENARC, pode ser que a grande utilização da carreira de EPPGG não tenha sido uma estratégia deliberada por parte dos agentes envolvidos na estruturação desta nova burocracia, já que a carreira de EPPGG é uma das poucas carreiras do serviço público federal

com grande flexibilidade de alocação, sendo portanto a de mais fácil alocação para a composição de uma burocracia nova.

Se a concentração de EPPGG na SENARC tinha sido inicialmente, ao menos em parte, um fenômeno casuístico, suas consequências e impactos não serão efeitos desprezíveis, muito pelo contrário. Embora aceitando a tese de que haja algum grau de aleatoriedade neste fenômeno, talvez uma parte dele tenha uma explicação bastante lógica e racional. Ao tratar-se da composição de uma burocracia em um órgão imbuído de grande missão técnica (unificação dos programas de transferência e cobertura territorial do PBF) e de uma grande prioridade política (agenda da pobreza), seria evidente que não se poderia utilizar de outra carreira que não fosse calcada em uma sólida formação técnica e um amplo conhecimento do funcionamento da administração pública e do processo de produção de políticas públicas. Fosse de outro modo, passado os primeiros anos essa concentração tenderia a diminuir, o que não tem acontecido.

Tabela 4 - Porcentagem de Cargos Comissionados na Administração Pública Federal ocupados por EPPGG

ÓRGÃO	% DAS ORGÃO			% EPPGG ÓRGÃO				% DAS OCUPADOS POR EPPGG		
	DAS 5, 6, NE ou equivalente	DAS-4	DAS 3, 2, 1 ou Equivalente	DAS 5, 6, NE ou equivalente	DAS-4	DAS 3, 2, 1 ou Equivalente	Sem Cargo	DAS 5, 6, NE ou equivalente	DAS-4	DAS 3, 2, 1 ou Equivalente
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA	6,67	15,24	78,10	0,00	0,00	8,33	91,67	0,00%	0,00%	1,22%
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	4,45	10,58	84,97	5,00	20,00	55,00	20,00	2,50%	4,21%	1,44%
Ministério da Ciência e Tecnologia	4,76	11,28	83,96	0,00	33,33	66,67	0,00	0,00%	0,98%	0,26%
Ministério da Cultura	4,33	13,67	82,00	6,98	11,63	23,26	58,14	11,54%	6,10%	2,03%
Ministério da Defesa	3,67	11,93	84,40	14,29	21,43	57,14	7,14	8,33%	3,85%	1,45%
Ministério da Educação	7,27	19,10	73,62	10,81	32,43	24,32	32,43	4,04%	4,62%	0,90%
Ministério da Fazenda	5,70	16,06	78,24	5,88	22,06	47,06	25,00	2,68%	3,57%	1,56%
Ministério da Integração Nacional	5,70	16,06	78,24	7,14	28,57	35,71	28,57	0,34%	0,48%	0,12%
Ministério da Justiça	3,70	9,27	87,03	5,56	12,96	29,63	51,85	5,45%	5,07%	1,24%
Ministério da Previdência Social	2,82	7,46	89,72	9,09	45,45	36,36	9,09	3,57%	6,76%	0,45%
Ministério da Saúde	3,59	11,12	85,29	15,63	15,63	25,00	43,75	7,94%	2,56%	0,53%
Ministério das Cidades	13,73	31,86	54,41	10,00	20,00	30,00	40,00	3,57%	3,08%	2,70%
Ministério das Comunicações	6,20	12,04	81,75	8,33	16,67	25,00	50,00	5,88%	6,06%	1,34%
Ministério de Minas e Energia	11,60	24,07	64,33	12,50	37,50	25,00	25,00	9,43%	13,64%	3,40%
Ministério do Desenvolvimento Agrário	42,86	14,29	42,86	0,00	6,25	37,50	56,25	0,00%	100,00%	200,00%
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	8,33	20,83	70,83	13,89	30,56	47,22	8,33	15,63%	13,75%	6,25%
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	9,55	21,62	68,83	8,33	25,00	16,67	50,00	1,89%	2,50%	0,52%
Ministério do Meio Ambiente	6,43	15,40	78,16	6,90	27,59	13,79	51,72	3,28%	5,48%	0,54%
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	4,74	14,01	81,25	7,69	18,46	22,31	51,54	14,49%	11,76%	2,45%
Ministério do Trabalho e Emprego	5,53	16,01	78,46	0,00	16,67	55,56	27,78	0,00%	3,70%	2,52%
Ministério do Turismo	10,29	25,10	64,61	0,00	0,00	0,00	100,00	0,00%	0,00%	0,00%
Ministério dos Transportes	5,83	19,17	75,00	29,41	23,53	5,88	41,18	14,29%	3,48%	0,22%
Presidência da República	11,61	21,73	66,67	11,54	35,90	23,08	29,49	2,51%	4,18%	0,88%

Fonte: Seges, 2008

Analisando os dados da tabela 4, acima, chegamos à importante constatação de que o MDS é o Ministério que possuía a maior parte de seus cargos comissionados ocupados por EPPGG, em todos os 3 níveis da tabela acima (DAS 6 e 5; DAS 4; DAS 3, 2 e 1). Os cargos em função de DAS (direção e assessoramento superior) como vimos, são importantes para nos dar a dimensão do grau de poder e hierarquia do servidor público na organização. Ao possuir os maiores percentuais para todos os níveis, vê-se que os gestores (EPPGG) terão grande

importância na formação tanto do corpo operacional quanto do corpo gerencial do ministério. O que nos permite fazer várias análises.

De fato a carreira de EPPGG é muito importante no MDS como um todo. Há muitos gestores na SENARC e também aqui na SESEP. Essa grande utilização da carreira de gestor para a ocupação dos cargos de gerência média aqui no MDS é bastante produtiva, por que isso faz com que tenhamos um corpo técnico muito forte. Uma das grandes vantagens da SENARC, desde sua criação, foi a falta de ingerência política, que é meio que inerente a todo órgão que cuida de algo prioritário. A SENARC é completamente blindada, a gente mesmo trata de proteger tudo lá. É uma estrutura muito técnica, autônoma e focada para dar conta. E eu acredito, sim, que muito disso se deve à carreira de gestor. Um pouco disto começou pela própria falta de pessoal por parte do ministério e como tratava-se da gestão de um programa prioritário, fizemos o pedido para que fossem alocados EPPGGs aqui no ministério e os pedidos iam sendo atendidos. Era a única carreira que podia vir para cá. Além disto, hoje há outro fato, todos querem vir trabalhar aqui. Por exemplo, quando divulgamos uma vaga de coordenador, chegam a ser enviados mais de 17 currículos de gestor (EPPGG). Sempre que as turmas novas de gestor estão fazendo o curso de formação na ENAP, nós do MDS damos, necessariamente, uma palestra, daí todos já ficam querendo vir para cá. (Entrevista realizada com a assessora da Secretaria Extraordinária de Superação da Extrema Pobreza – SESEP/MDS, Luciana Alves de Oliveira, realizada em maio de 2012, na sede do MDS em Brasília-DF).

Primeiramente, este fenômeno (concentração de EPPGG nos cargos em comissão do MDS) deixa clara uma estratégia de priorizar a formação de uma burocracia com sólidos valores técnicos e blindada de grandes ingerências políticas (como destacado nas entrevistas). Sendo assim, a média burocracia ministerial terá características muito próximas das do perfil da carreira de EPPGG, o que tende a dotá-la de maior legitimidade, fortalecendo-a em processos de condução de articulações intersetoriais. Indagada sobre a importância do engajamento da burocracia, principalmente da média burocracia, na atividade de cooperação intersetorial, Luciana respondeu:

Houve a estratégia de apostar na equipe de burocratas e até hoje a aposta é grande. Inclusive fora do Brasil todos nos perguntam sobre isso. Eu estive no Peru a pedido de uma colaboração com a SENARC e a pergunta número 1 deles era a seguinte: como que vocês conseguem fazer com que todo mundo se converse em um país do tamanho do Brasil, se nós aqui não conseguimos fazer o estado X conversar com o estado Y, por que eles estavam tentando fazer as coisas via ministério. (...) E é assim que as coisas acontecem, não só no PBF. Aqui na SESEP, quando a gente liga para os ministérios, nós não ligamos para o ministro, ligamos para os secretários, diretores, etc. (Entrevista realizada com a assessora da Secretaria Extraordinária de

Superação da Extrema Pobreza – SESEP/MDS, Luciana Alves de Oliveira, realizada em maio de 2012, na sede do MDS em Brasília-DF).

Como já havíamos destacado no subcapítulo anterior, o empoderamento da burocracia, principalmente de uma carreira específica, e sua cooptação para a ocupação de postos de comando, pode por um lado dar maior legitimidade e capacidade técnica ao processo intersetorial, mas pode por outro levar a um processo de oligarquização desta elite burocrática. Como sabemos da literatura de teoria das elites (Hollanda, 2011; Hopkins, 1978), as oligarquias tenderão a ter comportamentos de corporativismo e autodefesa, podendo lutar mais pelos seus interesses que pelos interesses das políticas. Além disto, carreiras para a composição de uma elite administrativa tecnocrática podem levar a processos perversos de falta de cooperação com o corpo burocrático dos ministérios, o que em alguns contextos tem levado a serem tachados de arrogantes (Cheibub; Mesquita, 2001).

Para prevenir processos de elitização e distância, a sempre reiterada politização passa a ter papel fundamental, pois será útil para que os burocratas mantenham o foco na política e se engajem através de uma postura cooperativa. A horizontalidade da carreira é outra característica da própria carreira de EPPGG que também acabaria por anular as características favoráveis ao comportamento cooperativo, evitando possíveis processos de oligarquização, já que esta característica leva a uma dispersão dos membros da carreira por toda a administração pública federal, fenômeno muito interessante, já que contribui negativamente para processos de oligarquização e positivamente para esquemas de cooperação intersetorial.

Trabalhos que estudam a carreira de EPPGG demonstram que esta não possui identidades (corporativista, identidade de classe) tão fortes como outras carreiras da administração pública federal (Machado, 2003). Fato que não é necessariamente ruim, principalmente para missões intersetoriais. Podemos dizer, por outro lado, que os EPPGG possuem uma “relativa identidade” adquirida, em boa parte, pelo contato estreito que possuem com a ENAP, principalmente durante a fase do curso de formação para a carreira, que é um dos mais longos do governo federal³¹, durando alguns meses e proporcionando contato intenso entre gestores, até mesmo em ambientes informais. Isso tem levado à criação de uma

³¹ A carreira de EPPGG é a carreira que possui a maior carga horária de curso de formação dentre todas as carreiras do chamado “Ciclo de Gestão do Governo Federal” (composto, ainda, pelas carreiras de Analista de Finanças e Controle, Analista de Planejamento e Orçamento, Analista de Comércio Exterior e Técnico de Pesquisa do IPEA) segundo dados do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (disponível em: www.planejamento.gov.br, acessado em 16 de dezembro de 2012)

rede informal de relacionamento e circulação entre os gestores, fazendo com que eles estabeleçam importantes redes de diálogo e camaradagem (Cheibub; Mesquita, 2001).

No entanto, dada a horizontalidade da carreira (possibilidade de alocação em diversos órgãos da Administração Pública Federal), os gestores, ao acionarem suas redes de relacionamento com colegas de carreira, poderão fazer indiretamente a circulação de informações entre os ministérios. A rede de relacionamento entre os membros da carreira pode representar uma importante teia intersetorial para, através deste ambiente informal, dar sustentabilidade a relacionamentos e processos efetivos de coordenação governamental e intersetorialidade. Destacamos abaixo um trecho de entrevista transcrita na dissertação de Machado (2003), onde um Gestor deixa transparecer este aspecto:

A principal coisa que a gente se diferencia é poder trabalhar em qualquer área federal. Essa mobilidade é muito importante porque a gente circula em cargos importantes pela esplanada e acaba construindo uma rede de pessoas e contatos que pode articular os diversos ministérios e posições, mas por outro lado não sei se isso enfraquece a consolidação da carreira (Machado, 2003:107).

Por outro lado, como já citado, a dispersão dos EPPGG pelos diversos ministérios, sem a vinculação muito forte com um lócus organizacional, se por um lado prejudica a consolidação da identidade da carreira (Machado, 2003), por outro diminui as capacidades de articulação corporativista, não levando a processos corporativos de autodefesa e de criação de obstáculos para implementação de novas visões. Destacamos abaixo mais um trecho de entrevista, desta vez, com outro Gestor.

Os Gestores têm menos influência política e capacidade de pressionar por seus direitos, em virtude de sua dispersão por vários Ministérios. Se os analistas de orçamento param, o Ministério do Planejamento para. Os AFC param a Fazenda. O Gestor não pesa a este ponto, em nenhum Ministério (Machado, 2003:107).

Enfim, não sabemos se o caso, aqui analisado para o PBF, de maior alocação de EPPGG em um ministério novo e imbuído de missões prioritárias pode ser, ou não, uma tendência no governo federal. Mas, o que podemos concluir, a partir do nosso estudo, é que a forte utilização de carreiras horizontais em processos de construção de intersetorialidade pode ser uma estratégia bastante interessante para os governos, dando maiores capacidades de materialização e construção de relacionamentos entre os setores.

As carreiras horizontais, de modo geral, têm sido fortalecidas dentro do MDS. Como veremos, a criação da Secretaria Extraordinária de Superação da Extrema Pobreza – SESEP, em 2011, que também tem sido um importante polo de coordenação intersetorial, concentrará em si muitos Gestores, desde seu secretário, diretores, coordenadores e outros EPPGG alocados sem DAS. Se no contexto de criação da SENARC não era conhecido todo o potencial de utilização da carreira de EPPGG, agora no contexto de criação da SESEP parece estar mais claro e nítido o quão importante a carreira tem sido para o desempenho da SENARC, do PBF e das ações de coordenação intersetoriais.

Prova da nitidez do caráter essencial de uma carreira horizontal para as atividades de desenvolvimento social é a criação da carreira de Desenvolvimento de Políticas Sociais, especialmente o cargo Analista Técnico de Políticas Sociais. Criada pela lei federal 12.094/09, a carreira se embasa pelo princípio da horizontalidade, já que os seus membros poderão ser alocados nos mais distintos ministérios. Embora a carreira tenha sido criada em 2009, o primeiro concurso público se iniciou no final de 2012, devendo nomear os aprovados somente em meados de 2013, serão nomeados 825 cargos dos 2400 aprovados pela lei supracitada. As vagas abrangem as áreas de assistência social, educação, gestão social, previdência social e saúde. A carreira vem para atender a crescente demanda de força de trabalho dos novos órgãos criados dentro dos princípios da estratégia de desenvolvimento social, como vimos. Além disso, busca atender demandas antigas de ministérios tradicionais, mas com uma grande defasagem de carreiras de Estado, como o Ministério da Educação e o Ministério da Saúde, entre outros.

A nova carreira trará maior dinamismo às burocracias e terá atuação chave para os grandes desafios contemporâneos da agenda social, já que “além de mais caras, as políticas sociais agora necessárias são muito mais complexas do que no passado, requerendo conhecimentos aprofundados e capacidade de gestão de que o setor público muitas vezes não dispõe” (Bacha; Schwartzman, 2011:2). E, como demonstrado nesta pesquisa, dadas algumas de suas características, a nova carreira poderá dar maior materialidade e fortalecimento do processo de integração de políticas sociais e de geração de intersetorialidade.

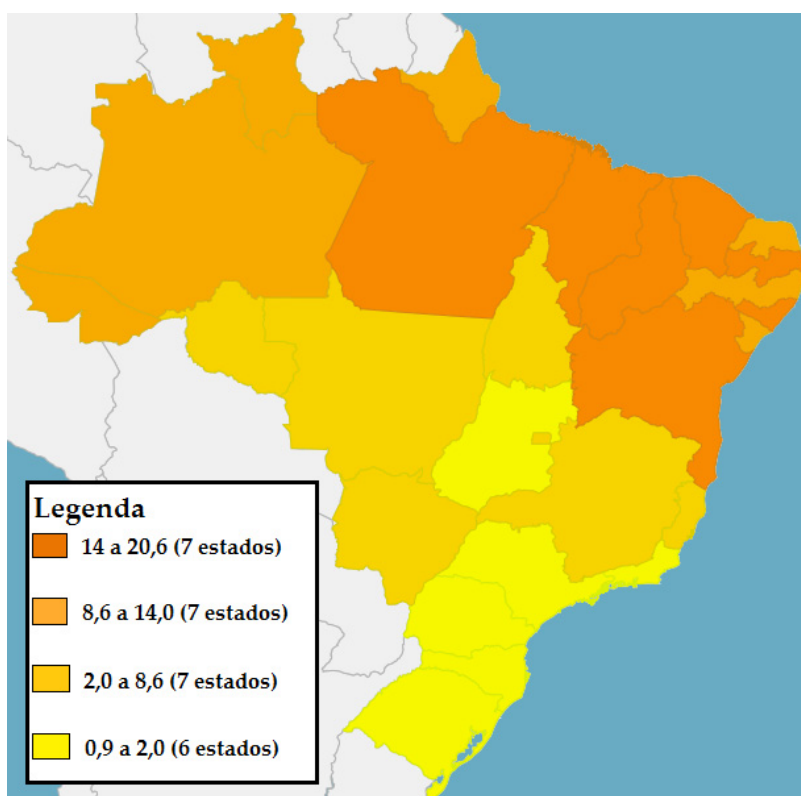
6.6. O papel da SESEP

(...) os ministérios talvez pudessem considerar a possibilidade de criar unidades especiais responsáveis por apoiar iniciativas horizontais assumidas

por eles – apoio na forma de treinamento ou assistência no uso de ferramentas e mecanismos horizontais, treinamento em melhores práticas ou assistência na criação de estrutura horizontal para o projeto em questão –, bem como criar clima ou cultura dentro deles mais favoráveis à adoção de soluções horizontais. (Bakvis e Julliet, 2004: 79)

A presidenta Dilma tentando marcar uma posição em relação ao governo anterior estabeleceu durante a campanha presidencial de 2010 a missão de erradicação da pobreza extrema como uma de suas grandes metas de governo. Ficava claro, assim, que sua estratégia seria aumentar o foco das políticas de desenvolvimento social e enfatizar as atividades de coordenação horizontal e federativa dentro do governo federal. Quando de sua chegada à presidência, ao definir seu slogan de gestão como: “Brasil: país rico é um país sem pobreza”, deixa claro que o tema continuaria a ser prioritário e que não mediria esforços para avançar o passo das políticas em marcha e desenvolver novos planos, programas e instituições por meio da tentativa de inovações governamentais.

Mapa 1: Residentes em domicílios particulares permanentes, por classes selecionadas de rendimento mensal total domiciliar per capita nominal de até 70 reais (%)

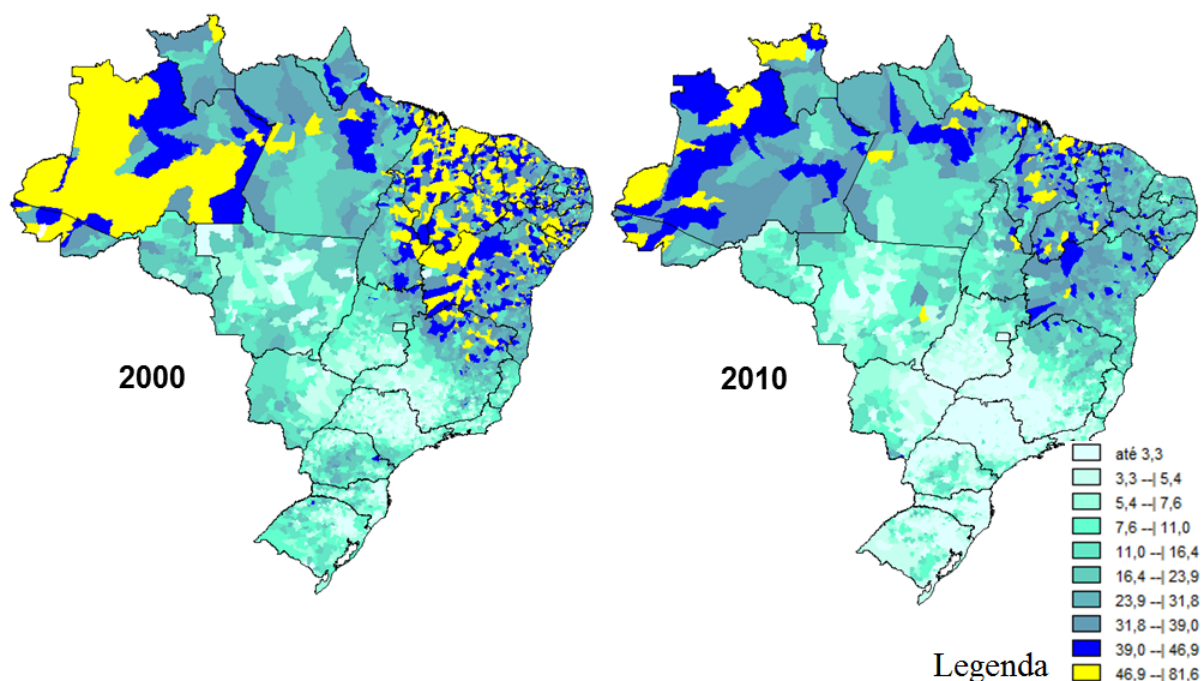


Fonte: elaborado com base nos dados coletados do site do IBGE, atualizados em 03 de março de 2011.

O mapa exposto acima retrata a real dimensão do problema da extrema pobreza no Brasil. Nele podemos ver a distribuição geográfica dos mais de 12 milhões de pessoas que

possuem renda per capita inferior a 70 reais mensais (quase 1/8 do salário mínimo do período de coleta dos dados ou 1 dólar por dia). O mapa não mostra, mas o estado que proporcionalmente apresenta a maior concentração de extremamente pobres é o estado do Maranhão (com 20,6% de sua população total). Em números absolutos, o estado da Bahia é o que tem a maior população nessa condição, com quase 2 milhões de pessoas. Vê-se, portanto, que o desafio de erradicação da extrema pobreza não é uma tarefa fácil, pois não se trata somente da disposição financeira para garantir as transferências de renda, mas o desafio de estabelecimento de vínculos entre o Estado e mais de 12 milhões de pessoas que estão em situação de forte exclusão social.

Mapa 2: porcentagem de população em extrema pobreza pelo território nacional nos anos de 2000 e 2010



Fonte: IBGE, Censo Demográfico. Elaboração: SESEP/MDS.

A sucessão de mapas acima mostra significativos avanços ao longo da última década no referente ao combate à extrema pobreza no Brasil. No entanto, o padrão regional da extrema pobreza pouco se alterou, continuamos a ver que a localização geográfica possui ainda uma forte correlação com a ocorrência da extrema pobreza. Qualquer missão que persiga os objetivos de redução drástica da extrema pobreza demandará do poder federal uma capacidade muito maior de cooperação federativa e desafiará todos os mecanismos de articulação territorial de políticas públicas.

Por determinação da presidenta, foi criado o Plano Brasil Sem Miséria, que foi pensado a partir do cruzamento de um mapa de oportunidades³²: o que tínhamos de oportunidades de trabalho? O que tínhamos de oportunidade de educação? ...etc com o mapa de pobreza que já tínhamos mapeado através do Cadastro Único. Então é cruzar isto e dizer assim:

- Vejamos, aqui neste local temos uma oferta muito grande de emprego e temos uma carência muito grande de pessoas em determinadas funções.

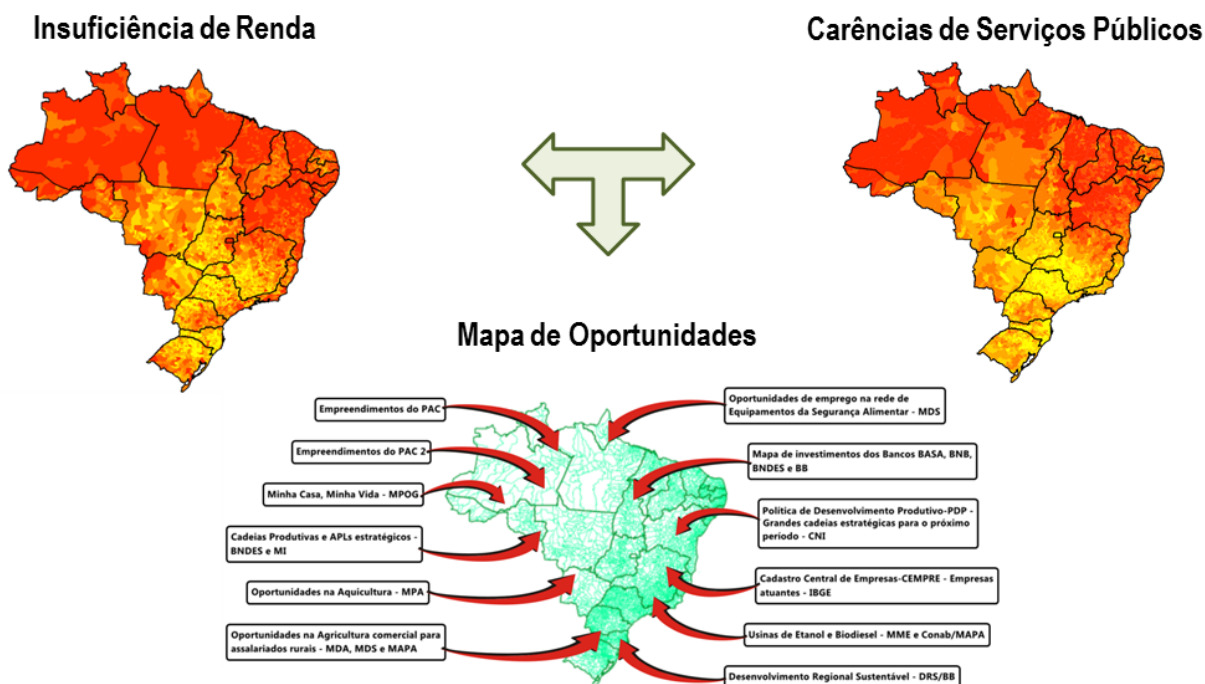
Então pensamos em atuações por meio do PRONATEC³³ para aquela região, de modo a fomentar a participação dos beneficiários do PBF. (Entrevista realizada com a assessora da Secretaria Extraordinária de Superação da Extrema Pobreza – SESEP/MDS, Luciana Alves de Oliveira, realizada em maio de 2012, na sede do MDS em Brasília-DF).

No Plano Brasil Sem Miséria – PBSM foram estabelecidos novos objetivos para alguns programas já existentes, dando maior eficácia às ações com o foco no combate à pobreza e foram criados novos programas, como o Programa Brasil Carinhoso, que busca combater a pobreza através do entendimento de que a falta de creches é um agravante para que famílias pobres possam melhorar sua inserção no mercado de trabalho e conseguir aumentar sua renda. No âmbito do Plano Brasil Sem Miséria programas típicos da área de educação, como o PRONATEC (que visa aumentar a oferta de ensino técnico no país) e Programa Brasil Carinhoso (que visa aumentar o acesso à educação infantil) transformam-se em programas da política de desenvolvimento social ao criarem mecanismos especiais (de maior focalização) para que os beneficiários do Programa Bolsa Família sejam priorizados. Assim, no PRONATEC há a separação de cotas especiais para os beneficiários do programa e no Brasil Carinhoso há um acréscimo no valor dos benefícios transferidos pelo PBF.

Esquema 8 – Estratégia de atuação do PBSM

³² Estratégia ilustrada no esquema a seguir.

³³ Programa Nacional de acesso ao Ensino Técnico e Emprego



Fonte: Elaborado pela SESEP

O Plano Brasil Sem Miséria foi instituído pelo Decreto nº 7.492 de 02 de junho de 2011. É a grande atividade da Secretaria Extraordinária para a Superação da Extrema Pobreza – SESEP, criada no primeiro ano do governo de Dilma Roussef e vinculada ao MDS. A estrutura gerencial do plano é definida pela lei supracitada e é composta pelas seguintes instâncias decisórias: comitê gestor (CG), grupo executivo (GE) e o grupo interministerial de acompanhamento (GIA). O Comitê Gestor (CG) do PBSM é constituído pelos ministros do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, da Casa Civil, da Fazenda e do Planejamento. Tem como atribuição coordenar as ações de implementação e execução das iniciativas e programas. O Grupo Executivo (GE) é composto por representantes da SESEP/MDS e Secretarias do MPOG, MF e CC, indicados em portaria específica. Tem como objetivo definir assuntos orçamentários e legais, além de outras medidas institucionais, bem como a validação de metas e acompanhamento dos resultados do Plano. O Grupo interministerial de Acompanhamento (GIA) é formado por representantes da SESEP e Secretarias dos demais ministérios setoriais que fazem parte do Plano: MEC, MS, MI, MCid, MTE, MDA. Seu objetivo é consolidar as ações, definir e acompanhar metas de execução do PBSM.

Esquema 9 – Estrutura organizacional do Plano Brasil Sem Miséria

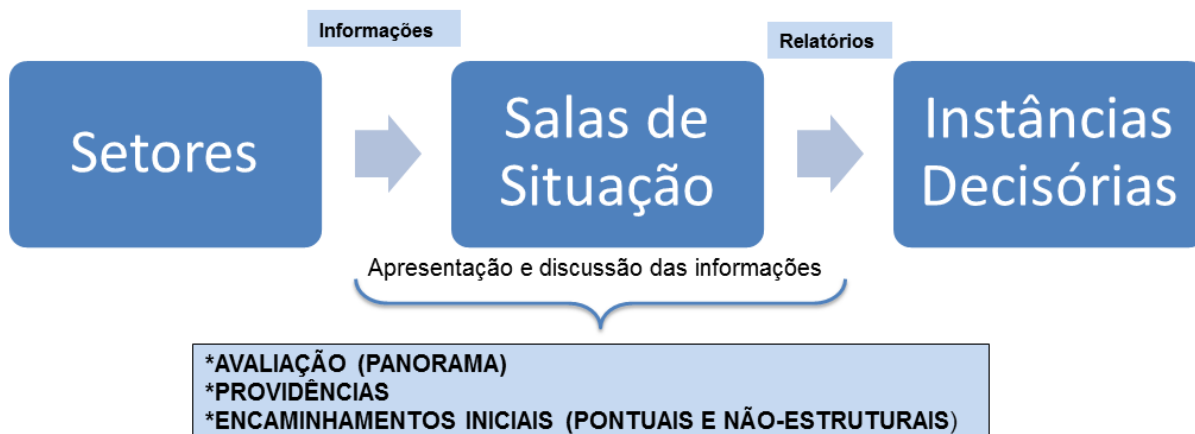


Como já mencionamos, o Plano Brasil Sem Miséria é gerido pela SESEP, que trabalha diretamente com os comitês ministeriais, fazendo a coordenação e o monitoramento das ações. O grande mecanismo de monitoramento das ações são as Salas de Situação, que gerenciam e tratam das informações que subsidiarão as decisões tomadas no âmbito dos demais comitês. Elas são, basicamente, reuniões de monitoramento e nelas: são identificados problemas e fatores críticos à execução das ações; definidas providências, prazos e responsáveis para a superação das restrições encontradas; divulgados os resultados da implementação das ações e providências; realizado um processo contínuo de articulação de atividades: 1º coleta, tabulação e processamento de dados; 2º análise e comparação de dados; 3º avaliação de problemas, intervenções e tomada de decisões; 4º divulgação das informações que permitem o controle social.

As salas de situação se dividem por área temática, reunindo-se mensalmente ou bimestralmente. Pelo menos nove delas são permanentes (como as salas de: saúde, população em situação de rua, inclusão produtiva rural, alfabetização e educação integral, trabalho infantil, etc), enquanto que outras têm funcionamento temporário (como as salas de: assalariados rurais, busca ativa e Bolsa Verde). A metodologia das salas de situação aposta em uma forma de coordenação entre os setores através de instrumentos de confiança e incentivos à cooperação, incentivos ao aprendizado coletivo e gestão da informação, bem

como a diminuição de cenários de incerteza, já que os atores têm na sala a oportunidade de esclarecer suas incertezas quanto à atuação dos outros setores.

Esquema 10 – Fluxo de operações das Salas de Situação



O acompanhamento do PBSM exercido pelas Salas de Situação respeita o seguinte fluxo: os Ministérios setoriais recebem dos órgãos da administração indireta, ou dos executores, informações sobre o status das ações, elas são debatidas e analisadas nas Salas, para a definição de encaminhamentos. São emitidos, periodicamente, relatórios dos seus resultados, restrições e pontos críticos existentes das ações, entre outros exemplos de conteúdo. Vê-se, pois, uma atuação em dupla ação, gestão interna do PBSM e divulgação dos relatórios e encaminhamentos. Esta metodologia de trabalho é deliberadamente inspirada no modelo de monitoramento desenvolvido pela Casa Civil para o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC.

A receptividade por parte de outros ministérios é muito boa. Temos tido prioridade para acesso a informação de qualquer lugar. Todo mundo ajuda bastante, trata muito bem, o que é uma coisa que precisa haver bastante no setor público de maneira geral. As informações são sempre bem claras e os órgãos em geral se põem à disposição para explicar quaisquer dúvidas. Está todo mundo de pronto atendimento para dar qualquer explicação, porque eles sabem que a nossa informação vai direto para a presidenta! (Entrevista realizada com a assessora da Secretaria Extraordinária de Superação da Extrema Pobreza – SESEP/MDS, Luciana Alves de Oliveira, realizada em maio de 2012, na sede do MDS em Brasília-DF).

As análises do trecho acima e das atribuições da SESEP permite-nos ligar esta secretaria a uma estratégia de atuação governamental particular da gestão da presidenta

Dilma³⁴. Ao criar uma Secretaria dentro de um ministério e atribuir a ela funções de acompanhamento e monitoramento de diversos programas governamentais de outros ministérios, bem como funções de articulação, principalmente, intragovernamental (intersectorial), a presidência da república criou um órgão incomum. O conjunto de funções elencadas acima é o mesmo das de competência da Casa Civil da Presidência da República, que substancialmente acompanha e monitora programas dos diferentes ministérios, principalmente os prioritários (como seriam estes ligados à temática do combate à miséria) e faz a articulação e coordenação entre as diferentes pastas ministeriais.

Além de sua criação ser incomum, a atuação da SESEP também contraria a lógica de poder da administração pública. Não é usual ter-se um órgão intra ministerial (Secretaria) coordenando e monitorando ações de outros ministérios, já que esta atuação contrariaria a dinâmica formal de poder da administração pública. Como poderia um órgão monitorar e coordenar programas de outros órgãos que estão no mesmo nível hierárquico que o órgão ao qual ele está subordinado?

A resposta para esta aparente incoerência pode ser dada a partir da análise do trecho de entrevista destacado acima. Assim como a Casa Civil recebe uma supralegitimidade que advém de sua vinculação direta à Presidência da República, o que lhe confere maiores poderes em relação a outros ministérios, a SESEP receberia uma supralegitimidade, ainda que informal da própria Presidência da República. Ao mencionar que os outros ministeriais têm apresentado ótima propensão à cooperação intersectorial, seja pelo reconhecimento e engajamento voluntário com a missão de combate à pobreza, seja pela ciência da vinculação estreita para com a autoridade presidencial, Luciana Alves deixa claro que, para a temática em questão a SESEP tem um poder de atuação superior ao da maioria das outras Secretarias.

Como vimos, até os mecanismos de atuação da SESEP (salas de situação) são inspirados em mecanismos desenvolvidos e experimentados pela Casa Civil da Presidência da República. Ao delegar atribuições que, em tese, caberiam mais à Casa Civil do que a uma Secretaria ministerial, a presidenta marcou uma diferença significativa na forma de fomento e gestão da coordenação intragovernamental, principalmente intersectorial, da política brasileira de desenvolvimento social, em particular as ações ligadas ao plano de combate à pobreza no âmbito do PBSM. A presidenta parece valer-se de sua longa trajetória como ministra-chefe da

³⁴ Esta relação entre o perfil presidencial e seu impacto sobre as ações governamentais e desenhos institucionais serão desenvolvidos no próximo subcapítulo.

Casa Civil (de 2005 a 2010) para disseminar modelos de coordenação experimentos pela CC para toda a Administração Pública federal. Fica clara também a ênfase dada aos mecanismos de coordenação intersetorial, bem como sua replicação para além da CC, como é o caso da SESEP.

A criação de uma estrutura de coordenação e seu empoderamento por parte da presidência seria uma escolha motivada pela prioridade da temática e para que esta dê conta de um dos seus maiores desafios: a construção de soluções articuladas e integradas entre os setores de governo. De fato, este tipo de mecanismo tende a acelerar o engajamento das ações intersetoriais, haja vista, o poder que detém sobre a adesão dos demais. Ao vincular a SESEP ao MDS, a Presidência exprime sua estratégia de aumentar os poderes do MDS, que seria o ministério com o maior capital técnico para coordenar a política de combate à pobreza e atuar de maneira intersetorial. Sendo assim, está claro que diferentemente do que seria uma alternativa razoável de atribuir maior capacidade de coordenação ao PBSM, levando-o à Casa Civil ou diretamente à Presidência da República, a estratégia de atribuí-lo a SESEP e vinculá-la ao MDS levou em consideração o reconhecimento das habilidades, expertise e condições desta pasta para liderar esta gama de política.

Eu penso que quando a presidenta criou o Plano Brasil Sem Miséria, ela colocou o MDS como ministério central e coordenador deste processo, envolvendo muitos outros ministérios, para além da saúde e educação (ministérios tradicionalmente envolvidos pela ação do PBF). A SESEP foi criada aqui (no MDS) por essa missão de centralidade dada ao ministério e pelo fato de que somente o gabinete da ministra não daria conta desta atividade, além da SENARC já estar bastante sobrecarregada com o PBF e o Cadastro Único. (Entrevista realizada com a assessora da Secretaria Extraordinária de Superação da Extrema Pobreza – SESEP/MDS, Luciana Alves de Oliveira, realizada em maio de 2012, na sede do MDS em Brasília-DF).

Em outras palavras, a SESEP seria uma estrutura intermediária de coordenação, com a função de fomentar as capacidades de articulação entre as pastas, sem que seja necessária a intervenção direta da presidência da república. Mecanismos deste tipo evitariam o aparecimento de conflitos, dada a formação de uma arena a mais para a resolução deles, evitando que muitas questões sobrecarreguem os trabalhos da presidência. A SESEP tem, portanto, características muito similares às de órgãos centrais de coordenação nas administrações públicas (no caso da federal, a Casa Civil).

Importância dos órgãos centrais como facilitadores da atuação setorial A cultura predominante no serviço público e a atual estrutura de accountability não proporcionam ambiente organizacional favorável à ampla coordenação e colaboração interministeriais. Conseqüentemente, mesmo quando há boa vontade por parte de alguns dirigentes-chave nos ministérios, a intervenção ativa de órgãos centrais é, de modo geral, percebida como essencial. Os órgãos centrais devem desempenhar o papel que lhes cabe em, pelo menos, dois níveis. Eles têm um papel-chave a desempenhar no estabelecimento de iniciativas horizontais e devem também prestar assistência direta aos processos de colaboração e coordenação. (Bakvis e Julliet, 2004: 62-63)

A SESEP tem exercido um papel importante para dar maior agilidade às relações horizontais, já que tem levado a um engajamento maior das unidades setoriais. Durante as entrevistas foi destacada a atuação da secretaria como um órgão de apoio e fortalecimento dos órgãos setoriais, já que ela se estabeleceu como um órgão com grandes capacidades de prestar assessoramento técnico e utilizar-se de seu forte poder para aumentar as capacidades ministeriais de enfrentamento de diversos de seus desafios. Como mencionou Luciana Alves, por vezes faltam coisas pequenas e questões pontuais para a resolução dos problemas ministeriais e de coordenação. A SESEP tem ajudado nestes esforços.

(...) órgãos centrais precisam assumir maior titularidade e responsabilidade pelos resultados de iniciativas horizontais. Não é suficiente que eles se responsabilizem apenas pela coordenação de esforços, deixando a responsabilidade pelos resultados nas mãos de ministérios setoriais. Pode-se afirmar que o mandato, a estrutura, a orientação e a coordenação influenciam, de diferentes maneiras, os resultados. (Bakvis e Julliet, 2004: 76-77)

Sendo assim, tem-se que o padrão de intersetorialidade do PBSM se diferencia do modelo de intersetorialidade que descrevemos para o PBF, construído ao longo dos quase dez anos do Programa Bolsa Família, muito calcado na coordenação pouco hierárquica entre os setores (MDS, MS e MEC). No PBF, apesar do MDS possuir o papel de coordenação ele não possuía substantivamente um poder sobre os demais. O que levou a coordenação a só atingir a maturidade que atingiu pelo engajamento, convencimento e priorização voluntários de seus ministros, que estimularam a articulação de suas burocracias. Esta afirmação fica clara quando da análise do atraso do engajamento do Ministério da Saúde, que somente recentemente veio a enfatizar as ações de articulação com o PBF, fundamentalmente com a posse do ministro Alexandre Padilha. Exemplo que será desenvolvido no próximo subcapítulo.

6.7. A influência do perfil presidencial, da formação dos gabinetes e as implicações de fragmentação do Executivo

Este capítulo busca reunir e explorar diversos pontos abertos ao longo do desenvolvimento de nosso estudo de caso para entender alguns aspectos importantes de ações e movimentos ocorridos na política brasileira de desenvolvimento social, com destaque para o Programa Bolsa Família, no referente ao papel de atuação presidencial e na atividade de gestão dos gabinetes. Como demonstrado, em diversos pontos, as lideranças de Lula e Dilma foram importantes para o nosso objeto de estudo. Além de traçar alguns apontamentos sobre o papel e impacto da liderança dos presidentes sobre a trajetória do Programa Bolsa Família e ações complementares, este sub-capítulo busca anunciar a discussão que será desenvolvida durante a minha pesquisa doutoral, em que será dado foco aos perfis de coordenação intra-governamental exercidos no interior do executivo federal. Uma das hipóteses que explicariam os perfis de coordenação seria o próprio perfil presidencial.

Além do impacto do perfil presidencial sobre a burocracia e a administração pública, a temática da nomeação e gestão dos gabinetes dentro dos executivos tem despontado como uma gama importante do conjunto dos estudos presidenciais, principalmente na literatura internacional. Estudos recentes no Brasil (Gaylord e Rennó, 2012; Inácio, 2006; Amorim Neto, 2000) revelam que aqui também a conformação e articulação dos gabinetes no executivo importam. Dada a característica multipartidária do sistema eleitoral brasileiro, esta atividade executiva será um elemento chave na composição da coalizão governamental. Estes estudos trazem diversos temas da vida política onde a articulação e coordenação entre as pastas governamentais fazem toda a diferença e sua análise permite importantes constatações. Acreditamos, pois, que os perfis presidenciais e suas escolhas na formação e gestão dos gabinetes (indicação dos cargos ministeriais) têm algum grau de correlação com parte dos acontecimentos analisados neste estudo de caso.

Na ocasião da campanha presidencial de 2010, a presidenta Dilma procurou consolidar uma imagem de perfil complementar ao do ex-presidente Lula. A todo o momento Dilma tentava demonstrar que por possuir um perfil diferente, mas orientada pelos mesmos problemas e com a mesma sensibilidade, seria a pessoa certa para avançar nos projetos e ações iniciados por Lula. Imagem que era também reiterada pelo próprio ex-presidente Lula em suas frequentes aparições na campanha. Em relação à pobreza ela reconhecia a

importância do presidente Lula em retirar milhões de famílias da pobreza e promover a ascensão de muitas famílias à classe média, mas procurou marcar sua posição estabelecendo a meta de erradicação da extrema pobreza.

Como ministra da Casa Civil do governo Lula, Dilma Roussef era sem dúvida um dos nomes de maior força no governo e as reiteradas apostas de Lula em seu favor (nomeação para o cargo de chefe da Casa Civil e a sua escolha para a sucessão presidencial) deixam clara a confiança que lhe tem. E esta crescente confiança deixava claro que Lula se via mais forte com Dilma e vice-versa, de modo que a imagem de dois perfis complementares faz razoável sentido, não só como construção midiática e retórica, mas como derivação lógica das ações de confiança e responsabilidade.

A literatura norte-americana recente da área de ciência política e administração pública tem chamado atenção para o fato de que os perfis presidenciais trazem grandes impactos para o desenho institucional das suas respectivas burocracias. Segundo Lewis (2003), mesmo numa análise comparativa entre mandatos presidenciais do mesmo partido seria possível identificar diversas mudanças sobre a configuração dos órgãos do executivo nacional, por vezes até maiores que em períodos de alternância de poder entre partidos ou coalizões que se localizam em posições opostas no espectro ideológico. Uma parte significativa das causas destas mudanças seria o impacto que os diferentes perfis presidenciais exercem sobre a administração pública.

Deste modo, a imagem hipoteticamente construída de diferenças entre os perfis de Lula e Dilma poderia ser confirmada ou refutada através da análise de suas ações no governo, continuando ou alterando estratégias e imprimindo seu perfil sobre as políticas públicas e a burocracia estatal. As argumentações já desenvolvidas até aqui para o presente estudo de caso demonstraram a importância do papel de liderança, tanto do presidente Lula quanto da presidenta Dilma, sobre as políticas de desenvolvimento social e as estratégias de políticas governamentais mobilizadas com este objetivo. Acreditamos, pois, que temos um referencial, embora insuficiente, para traçar regras gerais e ambiciosas, necessário para iniciar uma discussão entre os perfis presidenciais e seus impactos na dinâmica de atuação e coordenação do executivo federal.

6.7.1. Presidencialismo de coalizão e coordenação intragovernamental

Quando apresentávamos, no capítulo 2, os desafios de cooperação por trás das políticas sociais, víamos claramente o quanto que a atuação do executivo, através das políticas sociais, era tensionada por ter de estabelecer mecanismos de cooperação e relacionamento com diversos atores sociais, como os entes federativos, a sociedade de modo geral, os diversos setores do próprio governo e os demais poderes. Identificávamos naquele momento a intersectorialidade com uma temática marcante das relações horizontais, típicas entre os diversos setores do executivo. No entanto destacávamos que estes mecanismos de cooperação não eram isolados e também recebiam influência dos outros desafios. Dizíamos, entre outras coisas, que a coordenação horizontal também poderá ser impactada por mecanismos de cooperação com o legislativo por exemplo. E acreditamos que isto seja mais que um exemplo hipotético, já que as ações de cooperação com o legislativo e formação das coalizões presidenciais trouxe ao PBF problemas para o fortalecimento das relações de intersectorialidade, fato que poderia, plenamente, vir a ocorrer sobre outro programa além do PBF.

Como também discutido no capítulo 2, o presidencialismo multipartidário brasileiro, aliado ao nosso arcabouço institucional, tem levado os presidentes a buscarem a composição de coalizões amplas, o que tem levado muitos partidos para a coalizão presidencial. Se utilizarmos a caracterização no espectro ideológico dos partidos brasileiros com representação no legislativo federal proposta por Zucco (2009), chegaremos à conclusão de que atualmente a coalizão presidencial de Dilma Rousseff engloba desde o segundo partido mais à esquerda (PC do B) até o segundo partido mais à direita (PP) no espectro ideológico. A dinâmica das coalizões brasileiras faz com que a presidenta tenha que indicar membros ligados e escolhidos por estes partidos para comandar alguns dos ministérios do executivo federal. Identificamos, assim, que nosso modelo de presidencialismo multipartidário trará uma significativa fragmentação para os gabinetes ministeriais, o que sem dúvida pode dificultar muitas atividades de cooperação entre os ministérios.

No nosso estudo de caso encontramos um fato que pode ser explicado, pelo menos em parte, por estes efeitos da gestão da coalizão e fragmentação do executivo. Como reiterado inúmeras vezes, um dos elementos mais importantes para a construção de sólidos mecanismos de intersectorialidade é o reconhecimento por parte dos ministérios e de suas burocracias da importância da atividade de cooperação entre os setores. Neste aspecto, quando nos referimos, no sub-capítulo 6.2, à intersectorialidade advinda da gestão das condicionalidades do PBF,

percebemos que o Ministério da Educação, historicamente, teve um engajamento maior nas ações de diálogo e coordenação entre os ministérios.

Tem uma frase que eu gosto sempre de lembrar, da época que o Haddad era o ministro da educação, ele falou o seguinte, e para mim isso sintetiza como deve ser o interesse da outra parte, de como o a gente de outro ministério deve ver o PBF. Para ele o PBF não era Bolsa Família era “bolsa presença”, porque ele via a parte do PBF que era responsável por manter o aluno na escola. E isso era muito importante e suficiente para justificar todo o investimento que o MEC fez em tecnologia da informação para colocar de pé o que a gente precisava de informações para o Bolsa Família da parte deles, que era o acompanhamento em saber se os meninos estavam indo para a escola. Eu sempre me lembro do exemplo que tivemos relatado pelo pessoal do programa de transferência lá da Indonésia e é muito claro, se o sujeito não vê no interesse do outro o dele próprio, esta intersetorialidade nunca vai ser construída! Todos os setores têm que ver ganhos no programa. E que os ministros não vejam o programa como uma competição por orçamento entre eles, mas como um complemento de suas receitas. (Entrevista realizada com o assessor da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania – SENARC, Bruno Câmara, realizada em maio de 2012, na sede do MDS em Brasília-DF).

Se, de um lado, o Ministério da Educação reconheceu desde o início do programa sua importância e assumiu o seu papel de cooperação horizontal, de outro o Ministério da Saúde não era guiado pela mesma visão. Naquele momento o ministério não conseguiu identificar como a atuação do programa poderia ajudá-lo a promover seus objetivos e custou a promover uma ação efetiva na gestão das condicionalidades, o que como vimos prejudicou seus resultados de acompanhamento das condicionalidades de saúde.

Acreditamos que a demora no engajamento do Ministério da Saúde possa ser explicado por inúmeras causas. Como relatado nas entrevistas, o Ministério já possuía um sistema que dava conta de algumas das informações requeridas pelo PBF, o que levou ao impasse do ministério em substituí-lo por outro sistema que atendesse plenamente as necessidades do programa, principalmente, se considerarmos que o PBF era um programa jovem e que ainda sofria uma série de questionamentos. Além destes fatores técnico e institucional, pode-se perceber que a alta credibilidade alcançada pelo SUS, que inclusive serviu de modelo federativo para o PBF, possui forte correlação com a atuação extremamente defensiva da burocracia do ministério, que ao não reconhecer algumas de suas limitações coloca-se em uma postura pouco colaborativa para a ação intersetorial. Este seria, pois, um motivo cultural que compõe a gama de explicações para as dificuldades de engajamento do MS.

Alguns fatores que explicariam o recente engajamento do ministério seriam as novas ações governamentais da política de desenvolvimento social desenvolvidas no âmbito do Plano Brasil Sem Miséria, que aumentaram o apelo para o trabalho intersetorial e para as ações de desenvolvimento social. Por outro lado, o panorama institucional do PBF já apresentava um programa consolidado e de grande importância política e social.

Os aspectos acima ajudam a explicar os motivos da maior colaboração recente do MS. Mas, seguramente, um aspecto que possui forte explicação sobre as diferenças de engajamento ao longo do tempo dá-se pela diferença dos perfis político-ideológico de seus ministros. Em geral, os entrevistados estabeleciam a chegada do ministro Alexandre Padilha como um importante divisor de águas das diferenças de postura e priorização das ações horizontais. O ministro Padilha, filiado ao PT há mais de vinte anos, é um nome da mais alta prioridade de indicação direta da presidenta Dilma, substituindo o ex-ministro José Gomes Temporão, do PMDB, que ocupou a pasta durante o segundo mandato de Lula. Acreditamos que a nova formação dos gabinetes promovida pela presidenta tenha impactado as relações de cooperação entre os órgãos da administração pública federal. Como também captado no trecho de entrevista a seguir, onde perguntamos qual era a opinião do entrevistado sobre motivos creditados à maior adesão atual do MS.

Primeiro, a mudança de gestão, segundo, ao Plano Brasil Sem Miséria. Agora há um mobilizador maior para a questão do enfrentamento à pobreza e principalmente à extrema pobreza. E tem também a mudança de orientação da gestão. Eu acho que também o significativo é a maturidade do próprio SUS. O SUS não precisa mais provar que é universal. Também o foco das ações tem sido orientado mais para a questão da equidade e da atenção mais integrada para a resolução de problemas de maneira horizontal. (...) O ministro Padilha entrou para valer nessa questão de escancarar os problemas do SUS e de desmontar toda essa postura defensiva do ministério em relação ao SUS. (Entrevista com coordenador-geral de acompanhamento de condicionalidades do Departamento de Condicionalidades da SENARC, Marcos Maia Antunes, realizada em maio de 2012, na sede do MDS em Brasília-DF).

6.7.2. Perfis presidenciais

Quando discutíamos sobre os mecanismos de politização utilizados para mobilizar tanto os dirigentes ministeriais como suas burocracias, destacávamos o papel de liderança do presidente Lula, que conseguiu articular um discurso que obteve tanto apelo popular durante sua campanha presidencial em 2002, quanto mobilização da burocracia estatal para

formulação e implementação de estratégias de políticas de desenvolvimento social. A atuação presidencial foi importante para transformar a questão da fome em um problema estrutural e que demandou, portanto, soluções coordenadas e arrojadas (Monteiro, 2011).

Para mim, a grande diferença na unificação dos programas foi essa percepção fantástica que aconteceu no governo Lula de perceber que fazíamos esforços muito parecidos em diversos locais, gastando recursos diferentes, atendendo famílias que poderiam ser atendidas e olhadas de uma maneira só. Então, quando eles apresentaram essa ideia para nós, eu tinha muito a visão do Bolsa Escola, onde tínhamos uma família que cadastrava 3 crianças, ela nem poderia cadastrar todas as crianças, só tinha um pedacinho da informação. Daí quando veio essa ideia do cadastro único foi maravilhoso, percebemos que tinha outra família que não recebia Bolsa Escola, mas que recebia auxílio gás e tinha uma renda muito inferior. Agora estava toda a família no cadastro, não só a mãe e alguns filhos. O que foi fundamental foi o fato de entender quem são e como vivem nossos pobres? E quem está fora tem que estar dentro. Além da estratégia proporcionar uma economia administrativa gigantesca. Nós tínhamos o Ministério da Saúde com uma estrutura para administrar o Bolsa Alimentação, o Ministério da Educação uma para o Bolsa Escola, Minas e Energia outra para o Auxílio Gás, e aqui no ministério a primeira transferência criada foi o Cartão Alimentação, e tinha uma estrutura também. Essa foi uma sacada muito grande, de falar: ‘calma aí, podemos fazer tudo junto, com uma estrutura só’. (...) Poderia destacar a atuação da liderança da Ana Fonseca neste processo de unificação dos programas e depois da Rosani Cunha³⁵, que teve um papel importantíssimo para a estratégia de cooperação com os municípios, reunindo muita técnica com uma capacidade fantástica de coordenação municipal. (Entrevista realizada com a assessora da Secretaria Extraordinária de Superação da Extrema Pobreza – SESEP/MDS, Luciana Alves de Oliveira, realizada em maio de 2012, na sede do MDS em Brasília-DF).

A análise do trecho acima nos dá uma clara dimensão dos papéis de liderança desenvolvidos tanto pelos políticos quanto pelos burocratas, ainda que ambos estejam exercendo atividades políticas e técnicas. Fica nítido o quanto que a coordenação e a intersetorialidade são atividades que dependem fortemente de lideranças em diversos níveis e diversas frentes, já que formas de cooperação intersetorial são, em nosso presente contexto, em boa medida, um exercício de inovação institucional e de ruptura de alguns elementos da cultura organizacional da administração pública. É em missões como estas, de inovação e

³⁵ Na entrevista com Bruno Câmara também foi destacada a atuação de liderança de Rosani Cunha, que segundo ele possuía uma visão muito importante da dinâmica das administrações municipais, o que possibilitou grande parte dos êxitos de coordenação federativa do programa. Antes de ocupar o cargo de secretária da SENARC em dezembro de 2004, foi assessora especial da Sub-chefia de Assuntos Federativos da Secretaria de Coordenação Política. Também havia sido secretária-executiva da Frente Nacional de Prefeitos. Rosani faleceu no final de 2008, quando ainda era secretária.

enfrentamento de desafios, que a atuação das lideranças são importantes e deixam suas marcas sobre a organização e as instituições (Longo, 2007; Schwella, 2005).

A literatura contemporânea de liderança é unânime em afirmar que a atividade de liderança é uma capacidade que se constrói ao longo do tempo. Percebe-se, então, uma forte vinculação entre o perfil de liderança exercido pelos dirigentes e sua trajetória pessoal e profissional. Boa parte do talento e da capacidade de negociação e diálogo de Rosani Cunha com as administrações municipais foram construídas, principalmente, a partir de sua atuação como secretária-executiva da Frente Nacional de Prefeitos. De maneira geral, a capacidade de mobilização, apelo para o social e engajamento de sua equipe demonstrado pelo presidente Lula e que foi chave para a emergência das políticas de desenvolvimento social brasileiras, advém de sua grande trajetória de dirigente sindical e político, além de suas marcantes experiências de vida e de mobilização de equipes para a temática da pobreza experimentadas ao longo de sua trajetória pessoal e das suas experiências dos tempos do projeto Caravanas de Cidadania e Instituto Cidadania.

Nas entrevistas também ficou evidente que a atuação de liderança da presidenta Dilma também trouxe impactos sobre a forma de atuação das políticas de desenvolvimento social. Sua vasta trajetória de serviço público e de acúmulo de importantes atividades tecnopolíticas também moldou sua forma de coordenar a administração pública e pensar a produção de políticas públicas. De maneira geral, o seu perfil presidencial parece impactar em suas decisões políticas e em novos arranjos desenhados para os órgãos e para as políticas públicas. Hoje, percebemos que o modo de operação do governo mudou e ele está mais parecido com algumas características do modo de operação da Casa Civil dos tempos em que a presidenta Dilma era sua chefe. Parece haver uma clara ênfase nos esforços de coordenação interministerial, como visto para o caso da criação da SESEP, que possui atribuições funcionais muito semelhantes às atividades realizadas pela Casa Civil: basicamente, monitoramento de programas e coordenação governamental. Parece haver também uma certa ênfase em debruçar-se sobre temas estruturais a partir de intervenções e políticas específicas, bem focadas, porém articuladas entre si, como se buscou fazer no Programa de Aceleração do crescimento – PAC (gerido pela Casa Civil), e como se busca fazer, agora, através do Plano Brasil Sem Miséria.

Nós trabalhamos um pouco inspirados pelo modelo de coordenação e monitoramento inspirado do PAC, dos tempos em que a presidenta Dilma

Roussef era a ministra da Casa Civil. Trabalhamos no sentido de fazer um papel chato de cobrança dos ministérios e governos subnacionais pactuados com o MDS (atividade de monitoramento) e de dar uma forcinha para que as coisas aconteçam (atividade de coordenação). (Entrevista realizada com a assessora da Secretaria Extraordinária de Superação da Extrema Pobreza – SESEP/MDS, Luciana Alves de Oliveira, realizada em maio de 2012, na sede do MDS em Brasília-DF).

Podemos perceber algumas significativas mudanças de estratégias institucionais e organizacional ocorridas com a sucessão de Lula por Dilma. Como enunciado no começo deste subcapítulo, estas mudanças apresentam forte correlação com os perfis presidenciais respectivos. De maneira experimental e de modo a fazer alguns apontamentos que serão trabalhados de maneira mais consistente na tese doutoral, elaboramos uma tabela comparativa entre algumas ações de Lula e Dilma que vão ao encontro das diferenças de perfil apresentadas no começo deste.

Tabela 5 – Diferenças entre as ações de desenvolvimento social nos governos Lula e Dilma

Lula	Dilma
Mobilização da opinião pública para a temática do combate à fome e a pobreza	Focou a ideia do aperfeiçoamento e aprofundamento das políticas em marcha.
Colocou o tema do desenvolvimento social na agenda governamental	Deu destaque especial à extrema pobreza e temáticas mais específicas
Iniciou a integração de ações isoladas (PBF)	Aumentou a focalização dos programas e sua capacidade de coordenação
Politizou a administração pública para o tema do desenvolvimento social	Fez alterações nos comandos ministeriais tirando dos partidos da coalizão parte do poder de decisão sobre setores críticos da política de desenvolvimento social (MS, MCTI)
Deu mais autonomia à burocracia	Criou mecanismos de controle e monitoramento das burocracias
Priorizou mecanismos de cooperação direta com os municípios	Priorizou a incorporação das ações estaduais no modelo de cooperação federativa (pactuação com os Estados)
Priorizou mecanismos de aumento da oferta das políticas de educação (Prouni, Reuni) e saúde.	Priorizou mecanismos de aumento da eficácia das políticas de educação (Ciência Sem Fronteiras, PRONATEC, Brasil Carinhoso) e saúde (visão cooperativa e de assistência integral).

Como se vê, através da análise da tabela acima, há certa convergência entre as diferentes estratégias de políticas públicas adotadas por Lula e Dilma e a imagem que se

tentou consolidar durante a campanha de sucessão presidencial de 2010, de que Dilma teria características importantes para completar e complementar as ações postas em marcha pelo presidente Lula. O entendimento é que a diferença entre os perfis presidenciais tem levado, sim, a diferentes formas de condução das políticas de desenvolvimento social. O desenvolvimento, pois, da gama de estudos presidenciais no âmbito da ciência política brasileira é muito importante para se testar diversas hipóteses formuladas em outros trabalhos e para se consolidar o entendimento acadêmico acerca do funcionamento e dos mecanismos políticos exercidos no interior do executivo.

A atuação da presidenta em definir o seu slogan de gestão como: “Brasil: país rico é país sem pobreza”, criar o Plano Brasil Sem Miséria, criar a SESEP e vinculá-la ao MDS, foi uma atuação deliberada de utilização de seu papel de liderança e para dar mais força ao MDS, inclusive colocando uma série de outros ministérios em sua órbita de atuação, já que dentro do plano o MDS coordena as diversas ações envolvidas e, por consequência, os ministérios responsáveis e no momento de sua atuação. E é muito isso mesmo, a causa é nobre. A gente há muito tempo deixou de ser o patinho feio! (Entrevista realizada com a assessora da Secretaria Extraordinária de Superação da Extrema Pobreza – SESEP/MDS, Luciana Alves de Oliveira, realizada em maio de 2012, na sede do MDS em Brasília-DF).

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A hipótese defendida é de que as políticas de desenvolvimento social têm emergido no caso brasileiro articulando as estratégias de desenvolvimento com as políticas sociais. Tal orientação trouxe fortes desafios para o Estado brasileiro. O Programa Bolsa Família sintetizaria estas tendências e as formas que o estado tem atuado para dar maior dinamismo às políticas públicas. A intersetorialidade seria um princípio emergente, dadas as orientações políticas recentes e o cenário de grande fragmentação da atuação estatal e de suas instituições, levando a um conjunto desarticulado de políticas públicas. A intersetorialidade é, pois, um princípio tão necessário como emergente para este processo de convergência das estratégias econômicas e sociais.

Ao delimitarmos nosso objeto como sendo as relações de intersetorialidade estabelecidas no interior do Programa Bolsa Família, tendo como unidade de análise o governo federal e seu papel de coordenação central, buscamos desenvolver o objetivo de decifrar e analisar os esforços governamentais para dar soluções intersetoriais aos desafios das políticas de desenvolvimento social. A partir da premissa de que “não há modelos únicos que assegurem automaticamente as intersetorialidade e sinergia buscadas” (Draibe, 2009:126), analisamos os diversos mecanismos e estratégias postas em marcha no interior da administração pública federal para entender quão variadas são estas possibilidades, cada qual com implicações marcantes, apontar-se-á no final deste algumas potenciais tipologias de intersetorialidade, a luz do nosso estudo de caso.

Esboçamos um esquema analítico para localizar a temática da intersetorialidade no conjunto de trabalhos do campo brasileiro de ciência política, tomamos por base os desafios contemporâneos para a gestão das políticas sociais, a partir de cada uma as gamas de relações entre os diversos atores que são chamados a participar diretamente do ciclo de (re)produção de políticas públicas. Apresentamos 4 desafios de cooperação e coordenação: cooperação federativa, cooperação republicana ou interpoderes, cooperação social e cooperação horizontal. A intersetorialidade, embora receba influências de todos os tipos de desafio de cooperação, pode ser associada, fundamentalmente, com o desafio da cooperação horizontal, dado o significativo perfil de coordenação intragovernamental que exerce.

Foi traçado um breve percurso histórico das concepções de políticas de desenvolvimento econômico e de políticas sociais no Brasil. Mostrando o como elas, apesar

de serem impulsionadas na mesma época (década de 30) seguiram caminhos distintos, que só voltam a esboçar um processo de convergência recentemente (passagem dos anos 90 para os anos 2000), principalmente com a crise do paradigma liberal. Pouco a pouco as políticas sociais passaram a ser percebidas desde valores de universalidade para mecanismos de equidade. Os programas de transferência condicionada de renda começaram a ganhar destaque na agenda governamental no Brasil, ao mesmo tempo em que outros governos latino-americanos seguiam os mesmos caminhos. E recentemente a estratégia de desenvolvimento tem trazido um novo olhar, promovendo uma agenda social cada vez mais prioritária, integrada e positiva, como forma de responder às antigas e velhas questões da sociedade brasileira.

Desta forma, é visível nas políticas sociais contemporâneas mudanças significativas de conteúdo e orientação. Do conjunto de mutações institucionais experimentado, a intersectorialidade emerge com crescente vigor, estabelecendo-se, hoje, como um dos maiores desafios para sua gestão, desafiando a estrutura estatal a buscar maior coordenação governamental. Vimos que, recentemente, os estudos da área de ciências sociais tem aumentado o conjunto das explicações e análises para a temática da intersectorialidade, porém o universo de compreensão do fenômeno da intersectorialidade ainda está bastante restrito a análise dos esforços em níveis locais. Ainda que a maioria das experiências de intersectorialidade se dê nestes níveis, o entendimento da coordenação intragovernamental no executivo federal é uma parte importante, já que o peso e impacto da atuação federal, mesmo em uma república federativa como a brasileira, é bastante sentido sobre as políticas.

Imbuídos de tal missão desenvolvemos um conceito de intersectorialidade mais amplo e focado sobre as relações intragovernamentais. Assim intersectorialidade pode ser entendida como *conjunto de desenhos formais e práticas que conferem sinergia e complementaridade entre as diversas áreas específicas das políticas sociais, como assistência social, educação, saúde, etc, bem como entre os diversos setores engajados na produção das políticas públicas (como o administrativo, o orçamentário, o de planejamento, de recursos humanos, etc.).*

A partir deste conceito, desde uma abordagem complexa do tema da intersectorialidade, demonstramos que esta, assim como as políticas de desenvolvimento social, tem sido impulsionadas. A intersectorialidade tem se constituído como estratégia para: intervenções integrais e respostas rápidas e eficazes aos problemas sociais de uma sociedade em profunda

transformação. A sua dinâmica informal, bem como seu caráter legal/funcional são ao mesmo tempo virtudes e limites em si.

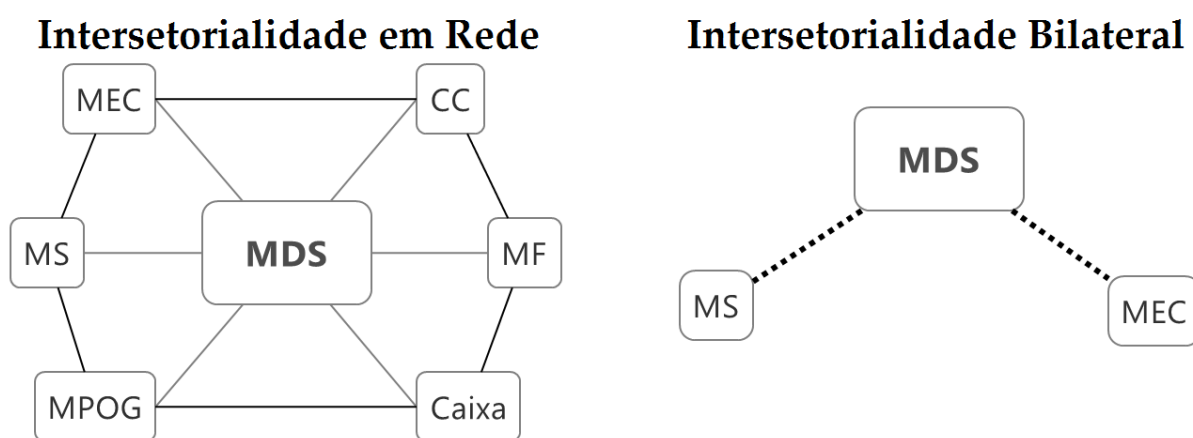
O modelo de coordenação federativa estabelecido no interior do PBF levou a que os mecanismos de cooperação para com os municípios fossem priorizados pelo governo federal. Esta estratégia, embora inicialmente importante para reduzir pontos de veto e acelerar a implementação do programa, começou pouco a pouco a perder sua força, a medida que o programa se consolidava e passava a mirar desafios mais arrojados. Recentemente o governo federal passa a priorizar a coordenação com os estados, entendendo que para envolvê-lo efetivamente seriam necessários instrumentos de incentivo. Dessa forma o governo federal tem aumentado seu poder como emissor de diretrizes e estabelecedor de relações de indução sobre a dinâmica de atuação governamental dos entes subnacionais. Vemos que o governo Dilma, através do Plano Brasil Sem Miséria, tem enfatizado esforços para dotar os programas e ações de combate a pobreza de maior capacidade de coordenação horizontal (intersectorial) e vertical (federativa). O que como apresentado, seria uma estratégia tão importante como urgente.

O Cadastro Único do PBF tem sido um instrumento estratégico de gestão, permitindo que o agente governamental tenha a dimensão da situação socioeconômica das famílias, abrindo a possibilidade para o encaminhamento para diversos outros programas de atuação complementar a do PBF. Assim, embora ainda possua uma vasta capacidade de integração e expansão o cadastro já é compartilhado por diversos programas, deve buscar maior legitimidade, como instrumento estratégico de informação social para diversos programas federais e subnacionais. A análise dos relacionamentos intersectoriais entre MDS e Caixa para a gestão do cadastro, mostrou-nos que por vezes, naturezas e missões distintas dos órgãos parceiros podem ser um importante obstáculo ao processo de cooperação horizontal.

O MDS tem desenvolvido uma importante tarefa de coordenação com diversos setores, principalmente com outros órgãos do Executivo federal não só para a execução do Programa Bolsa Família, mas para a coordenação e fomento às ações complementares à transferência de renda. O MDS possuiu, então, um desafio muito maior no campo da cooperação horizontal e da coordenação intragovernamental que boa parte dos ministérios tradicionais. Suas atividades acabam sempre incidindo em atuações conjuntas, intersectoriais, com a finalidade de incrementar a potência das políticas públicas, fundamental para o engajamento no esforço de superação da pobreza.

A intersetorialidade relacionada à gestão das condicionalidades (intersetorialidade direta ao PBF) é, fundamentalmente, uma relação do tipo bilateral, já que os relacionamentos partem do MDS para o MEC e o MS. O MDS é, portanto, o grande agente de coordenação horizontal. Como vimos, relações intersetoriais do tipo bilaterais trazem consigo uma diminuição das barreiras iniciais, já que a baixa adesão de um órgão, não afetará o grau de relacionamento estabelecido entre outros órgãos, diferentemente do que seria uma relação intersetorial em rede, onde fluxos estão relacionados entre si, como é possível visualizar-se no esquema abaixo:

Esquema 11 – Intersetorialidade em Rede e Intersetorialidade Bilateral



No esquema acima expomos uma representação de como seria um exemplo de intersetorialidade em rede. A figura acima trata do que deveriam ser as relações de intersetorialidade no âmbito de órgãos colegiados (como o Conselho Gestor Interministerial do PBF) e do exemplo de intersetorialidade bilateral (intersetorialidade construída a partir da gestão das condicionalidades do PBF). As implicações positivas das relações bilaterais são importantes em uma etapa inicial das relações horizontais, mas com o tempo esta bilateralidade deixa de ser vantajosa e se coloca como uma barreira para se pensar atuações estruturais complexas, envolvendo conjuntamente as diversas burocracias.

Apesar dos órgãos colegiados serem calcados em uma intersetorialidade de tipo em rede, eles apresentam baixa capacidade de implementação e materialização da intersetorialidade, sendo, fundamentalmente, instâncias decisórias e não implementadoras. A importância dos órgãos colegiados, como espaços para chegar-se a consensos e criar o sentimento coletivo de defesa e importância da iniciativa é fundamental para o desenvolvimento dos mecanismos de intersetorialidade. A conscientização tanto das elites dirigentes dos ministérios (ministros e secretários de Estado), como da burocracia estatal é um

fundamento basilar para a eficácia de qualquer missão intersetorial perseguida. Ao tratar-se de um tema bastante emergente, requerendo a construção de soluções inovadoras, a intersetorialidade difere de outras ações tradicionais de políticas governamentais. O sucesso da intersetorialidade seria causado mais pela capacidade de liderança política e de priorização da temática e menos por um viés incremental e de transformações por inércia. Demanda, pois, se não uma quebra de paradigma, pelo menos uma nova orientação política que consiga superar a tradição de articulação “intradepartamental” e estanque da burocracia e dos órgãos da administração pública, bem como da produção de políticas setoriais fragmentadas.

Neste propósito, a capacidade de liderança do corpo político é decisiva para a entrada da temática da intersetorialidade na agenda e a priorização por parte dos ministros também é essencial. Porém, tão ou até mais importante que o engajamento do corpo político será o engajamento das burocracias e a formação de coesão entre elas. A capacidade de mobilização popular de um governo deve transformar-se em capacidade de politização da burocracia. O caso do PBF nos faz pensar também em uma questão muito importante que por vezes pode-se desconsiderar. Tão fortes e frequentes como as divergências entre os ministérios pode ser as divergências intraministeriais.

O processo de materialização da intersetorialidade parte da percepção governamental da importância da intersetorialidade, posteriormente é feito o estabelecimento de uma série de compromissos dos vários órgãos, sendo construídas as capacidades operacionais (alocação de recursos humanos e financeiros, preparação das equipes de trabalho e dos seus ambientes de trabalho). Tão importante quanto a vontade política (envolvimento do presidente e de seus ministros) é o engajamento das suas burocracias médias que serão responsáveis por exercer o papel de agente e coordenador das relações entre os setores. A intensificação dos relacionamentos entre as burocracias gera uma série de padrões de relacionamentos, todos calcados em traços informais e pessoais, dado o baixo controle inicial. Posteriormente é feito o trabalho de aprendizagem coletiva, identificando os padrões de sucesso e descrevendo-os, de modo a mapear as rotinas de relacionamento padronizando-as. Os debates entre as áreas é a forma de construção de consenso em torno do que pode ser formalizado, passo importante para a gestão do conhecimento e estabilidade da cooperação horizontal.

O nosso estudo de caso parece possuir condições muito próximas às que seriam um modelo de condições ótimas para dar altos níveis de engajamento das burocracias e de seus dirigentes. 1) temática tem apelo e aderência social; 2) a liderança política é fortemente

exercida; 3) o recrutamento político das burocracias para ascender a postos gerenciais é feito com mecanismos importantes de politização; 4) os recursos orçamentários do programa são incrementados ano a ano, sendo um dos menos afetados pela política fiscal; 5) os ministérios não concorrem por recursos financeiros dentro do esquema de cooperação; 6) os ministros reconhecem a importância do programa e do seu engajamento; 7) as burocracias tem autonomia política; 8) as burocracias se beneficiam de carreiras horizontais e de alta solidez técnica; 9) há a abertura para a experimentação e inovação; 10) o órgão coordenador da atividade intersetorial é recente, não possuindo uma cultura organizacional forte como barreira à mudança. Dentre os pontos acima, cabe distinguir os seguintes elementos chaves:

- O envolvimento das burocracias é a utilização de carreiras horizontais. A rede de relacionamento entre os membros da carreira pode representar uma importante teia intersetorial, gerando um ambiente informal que dê sustentabilidade a relacionamentos e processos efetivos de coordenação governamental e intersetorialidade. Enfim, não sabemos se o caso, aqui analisado para o PBF, de maior alocação de EPPGG em um ministério novo e imbuído de missões prioritárias pode ser, ou não, uma tendência no governo federal. Mas o que podemos concluir a partir do nosso estudo é que a forte utilização de carreiras horizontais em processos de construção de intersetorialidade pode ser uma estratégia bastante interessante para os governos, dando maiores capacidades de materialização e construção de relacionamentos entre os setores.
- A criação e ação de órgãos intermediários de monitoramento e coordenação, utilizados na missão de promover maior intersetorialidade, como tem sido o caso da SESEP. Além de sua criação ser incomum, sua atuação também contraria a lógica de poder da administração pública. Não é usual ter-se um órgão intra ministerial (Secretaria) coordenando e monitorando ações de outros ministérios, já que esta atuação contrariaria a dinâmica formal de poder da administração pública. Como poderia um órgão monitorar e coordenar programas de outros órgãos que estão no mesmo nível hierárquico que o órgão ao qual ele está subordinado? Assim como a Casa Civil recebe uma supralegitimidade que advém de sua vinculação direta à Presidência da República, o que a confere maiores poderes em relação a outros ministérios, a SESEP receberia uma supralegitimidade, ainda que informal da própria Presidência da República. Para a temática em questão a SESEP tem um poder de atuação superior ao da maioria das outras Secretarias.

A criação de uma estrutura de coordenação e seu empoderamento por parte da presidência seria uma escolha motivada pela prioridade da temática e para que esta dê conta de um dos seus maiores desafios: a construção de soluções articuladas e integradas entre os setores de governo. De fato, este tipo de mecanismo tende a acelerar o engajamento das ações intersetoriais, haja vista o poder que detém sobre a adesão dos demais. Ao vincular a SESEP ao MDS a Presidência exprime sua estratégia aumentar os poderes do MDS, que seria o ministério com o maior capital técnico para coordenar a política de combate à pobreza e atuar de maneira intersetorial. Sendo assim está claro que diferentemente do que seria uma alternativa razoável de atribuir maior capacidade de coordenação ao PBSM levando-o à Casa Civil ou diretamente à Presidência da República, a estratégia de atribuí-lo a SESEP e vinculá-la ao MDS levou em consideração o reconhecimento das habilidades, expertise e condições desta para liderar esta gama de políticas.

Dada as características do presidencialismo multipartidário brasileiro, como forma de composição da coalizão governamental, os governos têm sido forçados a adotar uma estratégia de acomodação de forças políticas e formação dos gabinetes que fatalmente tem levado a uma alta fragmentação do executivo, dada a diversidade ideológico-programáticas entre os partidos da coalizão. É possível que a nova formação dos gabinetes promovida pela presidenta Dilma tenha impactado as relações de cooperação entre os órgãos da administração pública federal recentemente. Mudando o grau de envolvimento e adesão de algumas pastas em esforços de cooperação intersetorial. Por fim, acreditamos que os perfis presidenciais de Lula e Dilma causaram diferentes impactos sobre as burocracias e o modo de articulação entre as pastas, dando novos direcionamento e novos princípios às ações de intersetorialidade.

7.1. Tipologias e níveis de intersetorialidade

A conclusão a que podemos chegar é a de que a construção de intersetorialidade no PBF se beneficia de, ao menos, três tipos de estratégias de formação de intersetorialidade. Desenvolvemos tal tipologia de modo a considerar as opções de sustentação para a intersetorialidade que podem ser mobilizadas em diferentes momentos e com diferentes propósitos. Os tipos de meios para a construção da intersetorialidade são: 1) Órgãos colegiados; 2) Empoderamento da burocracia e suas redes, através de um processo de politização; 3) Criação de Órgãos Intermediários de Coordenação.

Um dos mecanismos mais comuns utilizados nos executivos para propiciar maior coordenação são os fóruns interministeriais. Dado sua característica colegiada e a participação dos altos dirigentes (como os próprios ministros de Estado) este tipo de mecanismo pode ser importante para ações iniciais de coordenação ou para se definir suas estratégias. Embora seja ineficaz para materialização da intersetorialidade. Assim, a agenda da alta direção pública deve dar conta de diversos outros assuntos, e mesmo quando composta por escalões intermediários da administração pública, estes representantes ministeriais são agentes limitados, demandando o engajamento e o empenho de diversas equipes de trabalho em cada um dos órgãos a serem articulados.

O empoderamento da média burocracia pode ser um exemplo de mecanismo potencializador e implementador de coordenação para casos que exigem coordenação fluida e permanente. O envolvimento das burocracias depende, sobretudo, da formação de uma burocracia qualificada e dinâmica e de um forte processo de politização dela, acompanhado de graus de autonomia e aberturas para a inovação e experimentação. Se por um lado este mecanismo possibilita a construção de meios materiais para a coordenação governamental, através de delegar autonomia e dotar a burocracia de maior discricionariedade, ele abre também a possibilidade para a elitização da burocracia e fortalecimento de seu potencial corporativista, que como já destacado por Weber pode levar a supressão de freios de controle político sobre a mesma. É neste contexto que a forte utilização de carreiras horizontais do serviço público são fundamentais, seja para a construção de ambiente informal e de alto potencial intersetorial, seja para evitar comportamentos corporativistas e fenômenos de oligarquização de elites burocráticas.

Por fim, há a possibilidade de se criar órgãos intermediários de coordenação. Esta inclusive foi uma das mudanças no perfil de coordenação governamental descritas quando da sucessão de Lula por Dilma e que poderia ser explicada a partir do entendimento da importância do perfil presidencial sobre a coordenação desenvolvida por Lewis (2003). Estes órgãos intermediários poderiam ser interessantes para a coordenação em torno de políticas ou planos específicos, por significar mais uma instância para a resolução de conflitos e comprometimento antes que a problemática chegue à presidência e como forma de dar maior dinâmica e aceleração das frentes de coordenação intersetorial. No entanto, como também demonstrado na dissertação, este mecanismo pode significar quebras de hierarquias formais, já que estes órgãos possuiriam uma “supra legitimidade”, uma vez que não tem o mesmo

nível de poder da Presidência da República, o que poderia acarretar em conflitos com a cultura organizacional dos órgãos coordenados.

Tabela 6: Tipologia de mecanismos de articulações intersetoriais a luz do caso do PBF

Tipos de construção de intersetorialidade	Prós	Contras
Órgãos colegiados	Importante para iniciar ações de coordenação ou para se definir suas estratégias (instância decisória)	Baixa materialidade e capacidade de implementação da intersetorialidade
Empoderamento da burocracia e suas redes	Utilização de redes informais potencializadoras de coordenação, grande materialidade, altos estímulos para a inovação institucional	Riscos de oligarquização da burocracia e dificuldade de mecanismos de controle
Órgãos intermediários de coordenação	Instância adicional para a articulação dos setores e para resolução de conflitos e barreiras, aceleração dos relacionamentos intersetoriais	Quebras de hierarquia da Administração Pública, riscos de conflitos entre as culturas organizacionais

Além da tipologia desenvolvida acima destacamos algumas medidas governamentais que podem levar a uma maior articulação governamental. Orientado pela tese de que “coordenar implica obrigatoriamente algum grau de centralização”, Peters (2012) identifica pelo menos 7 medidas governamentais que podem levar a uma maior coordenação. Seriam elas: 1) Estabelecimento de prioridades, já que o problema dos governos não seria a falta de boas ideias, mas a definição do que atacar ou não, sendo esta ainda mais difícil em governos com amplas coalizões; 2) Manter o controle central sobre alguns elementos chave, como orçamento, pessoal e as políticas públicas; 3) Desenvolver um estilo de direção suave, aproveitando os aspectos positivos de cada unidade; 4) Atuação por meio de um princípio espelho (mirror principle), por meio da definição de órgãos que devem ser modelos para outros. Principalmente a Presidência da República deve ser este referencial; 5) Identificação de atores com grande influência (“czares”), como a criação de executivos híbridos, com funções executivas e legislativas (muito próximo do conceito de empreendedor de políticas

[Kingdon, 1994]); 6) Simplificação da atuação governamental, canalizando os esforços para as atividades finalísticas; 7) Sistema de Gestão por performance, vinculando os recursos de acordo com as metas decompostas das prioridades elencadas.

A partir destas 7 recomendações de Peters (2012), vemos que no processo de construção de intersetorialidade do PBF muitas delas já estariam de alguma forma sendo aplicadas, somente a recomendação 5 acreditamos que não seria muito visível para o nosso estudo de caso. Sendo assim o PBF parece jogar com várias estratégias e formas sofisticadas de articulação intersetorial. Destacaremos algumas classificações de níveis (graus) de intensidade dos arranjos presentes na literatura internacional (Bourgault, 2002; Peters, 1998) tentando posicionar e encaixar as articulações do estudo de caso nestas classificações. Por fim destacaremos uma classificação desenvolvida pelo próprio MDS para posicionar e exemplificar os graus de articulação intersetorial possíveis quando da implementação do esforço horizontal do PBF.

A própria SENARC definiu 7 níveis de intersetorialidade para classificar o grau de envolvimento entre os atores implementadores do PBF e medir a força de integração das intervenções postas através do Programa. A tabela a seguir desenvolve cada um dos níveis possíveis de promoção de intersetorialidade no âmbito do PBF.

NÍVEIS	CARACTERÍSTICA	DESCRIÇÃO
NÍVEL 1: Decisões Independentes	Inexistência de intersetorialidade ou de coordenação entre as áreas	Cada área do PBF mantém autonomia nos domínios da sua própria política e elas não dialogam umas com as outras.
NÍVEL 2: Existência de comunicação - troca de informações	Coordenação voltada basicamente para solucionar problemas	As áreas mantêm uma comunicação simultânea entre si apenas para troca de informações eventuais
NÍVEL 3: Evitando divergência entre as áreas		As áreas buscam estabelecer diretrizes comuns para que todas falem a mesma linguagem, mas com o objetivo apenas de sanar erros e evitar posições divergentes. Nesta etapa ainda não há reuniões técnicas sistemáticas, nem formação de comitês
NÍVEL 4: Estabelecimento de consensos.		As áreas trabalham em conjunto, por meio de comitês e equipes técnicas, porque elas reconhecem sua interdependência e seu interesse mútuo em resolver diferenças. Nesta etapa, as áreas ainda não realizam planejamento conjunto

NÍVEL 5: Consultas a outras áreas	Coordenação em que as áreas passam a realizar planejamento conjunto	As áreas não só mantêm comunicação sistemática, como também procuram informar umas às outras o que estão fazendo, realizando consultas simultâneas sobre os processos de formulação das suas próprias políticas e posições.
NÍVEL 6: Definindo parâmetros interorganizacionais		Existe uma estrutura central de gestão do PBF com um corpo técnico interorganizacional de tomada de decisões, representando todas as áreas e a sociedade civil, com orçamento próprio e poder para planejar, definir e executar parâmetros de ação para as áreas individuais e monitorar resultados.
NÍVEL 7: Estabelecendo prioridades		As áreas executam um papel mais positivo, planejando conjuntamente as ações e estabelecendo as principais linhas da política e as prioridades para o futuro. A gestão do PBF passa a realizar Planejamento Estratégico.

Fonte: MDS: Seminário Regional Intersetorial do Programa Bolsa Família, Região Sudeste II, Rio de Janeiro, 16 de junho de 2010.

Procuraremos trazer alguns aportes de tipologias de classificação dos graus de articulação horizontal. Bourgault (2002) desenvolveu nove formas gerais de possibilidade de gestão horizontal, que em conjunto apresentam um contínuo de fraca a forte intensidade de articulação e envolvimento horizontais:

1. *sharing of information*: partilha de informação;
2. *consultation*: consulta;
3. *consensus*: decisão consensual;
4. *coordination*: coordenação;
5. *pooling of material resources and expertise*: compartilhamento de recursos materiais e expertise;
6. *partnerships of complementarity*: parcerias de complementariedade (complementar a ação do outro);
7. *joint actions*: ações conjuntas;
8. *integrated intervention relating to vertical assignments*: intervenção integrada superando divisões setoriais;
9. *integrated intervention relating to situations of autonomy*: intervenção integrada compartilhando autonomia.

Se fizermos o esforço de tentar classificar e localizar o conjunto das ações intersetoriais no PBF em uma das classificações de gestão horizontal de Bourgault deveríamos encaixá-lo no nível 8 (intervenção integrada superando divisões setoriais), já que como vimos para o caso, todos os sete níveis iniciais de gestão horizontal estão sendo articulados no âmbito do PBF, a intersectorialidade já é uma realidade da atuação do programa.

Talvez se seguirmos os níveis do autor, poderíamos apontar para que o grande desafio das ações horizontais no PBF seriam evoluir do oitavo para o nono nível, onde os setores deveriam compartilhar níveis de autonomia e promoverem ações integradas e unificadas, não somente coordenadas. Porém, seria também necessária a reflexão acerca da seguinte pergunta: é conveniente o compartilhamento de autonomia e algumas formas de superação do setorial?

Outra classificação possível para formas de articulação horizontal seria a de Peters (1998). Em quatro tipos de coordenação, com base nos objetivos e nos impactos gerados pela coordenação, abarcando graus crescentes de interação entre as políticas e esforços políticos. A saber:

1. Coordenação negativa (*Negative co-ordination*), na qual as organizações respeitam seus compromissos, mas não fazem nada para integrar suas ações (mera eliminação de obstáculos entre as ações);
2. Coordenação positiva (*Positive co-ordination*): cooperação para operações conjuntas, visando a resolução simultânea de criação e difusão de valores comuns;
3. Integração de políticas públicas: cooperação para metas e objetivos únicos
4. Desenvolvimento de estratégias governamentais: coordenação buscando novas formas de governança.

Draibe (2009), ao utilizar a classificação acima para posicionar os programas de transferência condicionada de renda da América Latina, argumentou que mesmo os casos mais bem sucedidos de articulação intersetorial ainda estariam no nível 2 (coordenação positiva). Concordamos com a autora, mas devemos relativizar o momento em que o texto foi publicado. No caso do esforço brasileiro, ainda não tínhamos o Plano Brasil Sem Miséria – PBSM, que deu uma nova força de integração e articulação para o PBF, nem a própria figura institucional da SESEP. Acreditamos, pois, que com todas estas transformações e avanços recentes que têm dado nova dinâmica ao PBF, o caso estudado se encaixaria melhor no nível 3, já que o PBSM promove a integração da políticas de desenvolvimento social, em especial às ligadas à estratégia de combate à pobreza. No âmbito do plano são pactuados e elencados metas e objetivos únicos. Além de que, com o Plano, já vemos princípios de ações orientadas ao nível 4 (desenvolvimento de estratégias governamentais), já que ele enfatizaria novas formas de articulação, tanto entre os setores governamentais, como entre os entes federativos e também arranjos de cooperação entre poder público, sociedade e iniciativas privadas. Se o

PBF, bem como a política de desenvolvimento social brasileira chegarão aos estágios mais elevados de intersetorialidade só o tempo dirá. Por hora, podemos registrar o alto grau de intersetorialidade, principalmente no referente à atuação do governo federal, e tentativas constantes de aperfeiçoamento, o que faz a política de desenvolvimento social brasileira uma arena dinâmica, com espaço para inovação e experimentação.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, S. H. (1988). Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro. *Dados*, 31, 1: 5-34.
- ABRUCIO, F. L. (2005). A coordenação federativa no Brasil: experiências do período F.H.C. e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, n. 24, p.41-68.
- _____ (2011). Três agendas, seus resultados e um desafio: balanço recente da administração pública federal brasileira. In: *Desigualdade & Diversidade – Dossiê Especial*, segundo semestre de 2011, pp. 119-142.
- ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. (1999). Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo FHC. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol.14, n.41. São Paulo.
- ADLER LOMNYTZ, L. (1995). Estrategias informales en organizaciones formales. In: *Redes Sociales, Cultura y Poder: ensayos de antropología latinoamericana*. FLACSO, Sede México. M.A. Porrúa (México).
- ADORNO, S. (2008). Direitos Humanos. In: OLIVEN, R. G. O.; RIDENTI, M.; BRANDÃO, G.M. *A Constituição de 1988 na vida brasileira*. São Paulo: Aderaldo & Rothschild: Anpocs.
- ALMEIDA, M. H. T. (2001). Federalismo, Democracia e Governo no Brasil: Idéias, Hipóteses e Evidências. In: BIB – *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, n.º 51, 1.º semestre, Rio de Janeiro: ANPOCS.
- ALMEIDA, M. H. T. (2005). Recentralizando a Federação? *Revista de Sociologia e Política*. vol.24, pp. 29-40.
- AMORIM NETO, O. Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. *Dados* [online]. 2000, vol.43, n.3, pp. 479-519.
- ARANTES, R. B. (1999). Direito e Política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 14, nº 39, fevereiro.
- ARRETICHE, M. (1996). Mitos da descentralização: maior democracia e eficiência nas políticas públicas?. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 11, nº 31, 1996, p. 44-66.
- _____ (2009). Continuidades e descontinuidades da Federação Brasileira: de como 1988 facilitou 1995. *Dados*. 2009, vol.52, n.2, pp. 377-423.
- ARRETICHE, M. e RODRIGUEZ, V. (orgs.). (1999). *Descentralização das Políticas Sociais no Brasil*. São Paulo: Fapesp, IPEA, Edições Fundap.
- AVRITZER, L. (2008). Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, Campinas, vol.14, n.1, junho, p.43-64.
- BACHA, E. L.; SCHWARTZMAN, S. (organizadores) (2011). *Brasil : a nova agenda social*. Rio de Janeiro : LTC.
- BAKVIS, H.; JUILLET, L. (2004). O desafio horizontal: ministérios setoriais, órgãos centrais e liderança. *Cadernos ENAP*. Brasília.
- BEGHIN, N; JACCOUD, L; SILVA, F. B. (2005). Políticas Sociais no Brasil: Participação social, conselhos e parcerias. In: JACCOUD, L. (org.). *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. IPEA: Brasília.
- BICHIR, R. M. (2011). Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: o caso do Programa Bolsa Família [tese de doutorado]. Rio de Janeiro: Programa de doutorado em Ciência Política do Instituto de Estudos Sociais e Políticos, IESP/UERJ.

- BID. (2002). Influencia de los aspectos institucionales en el desempeño de los sistemas de proteccion social y combate a la pobreza en America Latina y el Caribe: marco analítico. Red para la Reducción de la Pobreza y la Protección Social. Washington: BID.
- BIELSCHOWSKY, R. (1989). Pensamento Econômico Brasileiro. Rio de Janeiro: IPEA: INPES.
- BIELSCHOWSKY, R. (2011). O pensamento desenvolvimentista no Brasil. Apresentação durante o “Seminário: O lugar das idéias: centro e periferia no pensamento político-social”, 12 e 13 de Setembro. São Paulo: FFLCH/USP.
- BOGASON, P. (1998). Changes in the Scandinavian Model. From Bureaucratic command to Interorganizational negotiations. *Public Administration Review*, vol. 76, 335-354.
- BOUCKAERT, G; PETERS, B. G; VERHOEST, K. (2010). The coordination of public sector organizations: shifting patterns of public management. Palgrave Macmillan.
- BOURGAULT, J. (2002). Horizontalité et gestion publique: questions, aperçus et exemples, Québec, Presses de l'Université Laval.
- BRANDÃO, G. M. (2007). Linhagens do pensamento político brasileiro. São Paulo: Hucitec.
- BRESSER-PEREIRA, L. C; GALA P. (2010). Macroeconomia estruturalista do desenvolvimento. *Revista de Economia Política*, vol. 30, nº 4 (120), pp.663-689, out-dez.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. (2011). Do antigo ao novo desenvolvimento da América Latina. Tradução, publicada pelo autor em www.bresserpereira.org.br, de “From old to new developmentalism in Latin America” (OCAMPO, J. A. & ROSS, J., orgs. (2011) *Handbook of Latin American Economics*, Oxford University Press: 108-129).
- CAPELLA, A. C. N. (2005). Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. Anais do 29º Encontro Anual da Anpocs, Caxambu.
- _____ (2008). Menos governo e mais governança? Repensando a lógica da ação estatal. 6º Encontro da ABCP. Campinas.
- CARNEIRO, C. B. L; COSTA, B. L. D; VASCONCELOS, M. (2010). Intersetorialidade e pobreza: implementação, coordenação e o legado de políticas prévias. Anais do VII Encontro da ABCP, 4 a 7 de agosto, Recife-PE.
- CARVALHO, E. R. (2004). Em busca da Judicialização da Política no Brasil: apontamentos para uma nova abordagem. *Revista de Sociologia e Política*, nº 23: 115-126, nov.
- CARVALHO, J. M. (2001). Cidadania no Brasil. Civilização Brasileira. São Paulo.
- CASTELLS, M. (1999). Para o Estado-Rede: globalização econômica e instituições políticas na era da informação. In: PEREIRA, L.C.B.; WILHEIM, J.; SOLA, L. (Orgs.). *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP.
- CEPÊDA, V. A. (1998). Raízes do pensamento político de Celso Furtado – desenvolvimento, nacionalidade e Estado democrático. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- CEPÊDA, V. A. (2004). Roberto Simonsen e a formação da ideologia industrialista no Brasil: limites e impasses. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- CHEIBUB, Z.; MESQUITA, V. A. B. (2001). Os Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental: avaliação de sua contribuição para políticas públicas e trajetória profissional. Brasília: ENAP. (Texto para discussão, n. 43).

- CHIARA, M.; DI VIRGILIO, M. M. (2009). *Conceptualizando la Gestión Social*. In: CHIARA; DI VIRGILIO (Orgs.). *Gestión de la Política Social: conceptos y herramientas*. Prometeo Libros. UNGS. Buenos Aires.
- COELHO, R. C. (1999). *Partidos Políticos, maiorias parlamentares e tomada de decisão na Constituinte*. Tese de doutoramento apresentada ao Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. FFLCH/USP. São Paulo.
- CONSIDINE, M.; LEWIS, J.; ALEXANDER, D. (2009). *Networks, Innovation and Public Policy: Politicians, Bureaucrats and the Pathways to Change inside Government*. Palgrave Macmillan.
- CONCONI, A.; MARCHIONNI, M. (2008). *¿Qué y a quién? Beneficios y beneficiarios de los programas de transferencias condicionadas de ingresos*. In: *Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario: Visiones y perspectivas*. B.M. Buenos Aires.
- CORRÊA, C. (2010). *Conferência de abertura. II seminário Nacional de Orçamento Público*. de 10 a 12 de maio. Secretaria de Orçamento Federal - SOF. Brasília.
- CUNILL GRAU, N. (2005). *La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social*. In: *Anais do X Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Santiago - Chile, outubro.
- DAGNINO, E. (2001). *Os movimentos sociais e a construção da democracia no Brasil: Tendências recentes*. *Journal of Iberian and Latin American Studies - JILAS*, July.
- DAGNINO, E. (2004). *Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?*. In: MATO, D. (coord.). *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, pp. 95-110.
- DE TONI, J. (2009). *Em busca do planejamento governamental do século XXI – novos desenhos*. In: *Reflexões para Ibero-América: Planejamento Estratégico*. ENAP. Brasília.
- DI GIOVANNI, G. (2009). *As estruturas elementares das políticas públicas*. Caderno de pesquisa 82. NEPP/Unicamp: Campinas.
- DINIZ, E. & BRESSER-PEREIRA, L. C. (2009) *Empresariado industrial, democracia e poder político*. *Novos Estudos CEBRAP*, vol. 84, julho 2009: 83-100.
- DRAIBE, S. M. (1990). *As Políticas Sociais Brasileiras: Diagnóstico e Perspectivas*. In IPEA, IPLAN. *Prioridades de Políticas Públicas para a Década de 90*. vol. 04. Brasília: IPEA/IPLAN
- _____. (2003). *A política social no período FHC e o sistema de proteção social*. *Tempo Social*, novembro de 2003, pp 63-101.
- _____. (2009). *Programas de Transferências Condicionadas de Renda*. In: CARDOSO, F. H.; FOXLEY, A (editores). *América Latina – Desafios da Democracia e do Desenvolvimento: Políticas Sociais para além da crise*. Ed. Campus, Rio de Janeiro. p. 103-143.
- DYE, T. D. (1984). *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1991). *As três economias políticas do Welfare State*. In: *Lua Nova – Revista de Cultura Política*, 24, São Paulo: CEDEC.
- EVANS, P. (1993). *O Estado como Problema e Solução*. In: *Lua Nova – Revista de Cultura Política*, 28/29, São Paulo: CEDEC.
- FAGNANI, E. (2005). *Política Social no Brasil (1964-2002): Entre a Cidadania e a Caridade*. Tese de doutorado. Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas. IE/UNICAMP. Campinas.

- FEREJOHN, J. (2002). Constitutional review in the global context. *New York University Journal of Legislation and Public Policy*, Fall, vol. 6, nº1, pp. 49-59.
- FENWIC, T. B. (2009). Avoiding Governors: The Success of Bolsa Família. *Latin American Research Review*, Vol. 44, No. 1. Latin American Studies Association.
- FIALHO, T. M. M. (1999). Ciclos políticos: uma resenha. In: *Revista de Economia Política*, vol. 19, n. 2 (74), p. 131-148, abr-jun.
- FILGUEIRAS, F. B. (2010). As bases da desigualdade e os desafios da igualdade. Apresentação proferida durante o I Seminário Internacional de Gestão e Políticas Públicas. Publicus/UFMG. Belo Horizonte-MG.
- FREY, K. (2000). Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. In: *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 21, jun.
- GAYLORD, S.; RENNÓ, L. (2012). Behind Closed Doors: Authorship of Government Legislative Proposals in Multiparty Presidential Systems. Paper presented at the 2012 IPSA World Congress, Madrid, July 8-12.
- GIAMBIAGI, F; VELOSO, F. A; VILLELA, A. (2007). Determinantes do “milagre” econômico brasileiro (1968 - 1973): uma análise empírica. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Texto Para Discussão, Brasília, n. 1273.
- GOMES, S. (2009). Políticas Nacionais e Implementação Subnacional: Uma Revisão da Descentralização Pós-Fundef. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 52, no 3, 2009, pp. 659 a 690.
- GUTIÉRREZ, A. “Estratégias, Capitais e Redes: Elementos para Análise da Pobreza Urbana”. In: CATTANI, A.; DÍAZ, L. (Orgs.). *Desigualdades na América Latina - Novas Perspectivas Analíticas*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, s.d.
- HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. (2003). As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova*, n.58, pp. 193-223.
- HOLLANDA, C. B. (2011). *Teoria das Elites*. Rio de Janeiro: Zahar, 2011.
- HOPKINS, T. K. (1978). O conceito de sistema de autoridade. In: CAMPOS, Edmundo (org.). *Sociologia da burocracia*. Rio de Janeiro: Zahar.
- IANNI, O. (1979). *Estado e planejamento econômico no Brasil*. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- INÁCIO, M. (2006). *Presidencialismo de Coalizão e Sucesso Presidencial no Brasil (1990-2004)*. Anais do 5º encontro da ABCP, 26 a 29 de Julho, Belo Horizonte – MG.
- KERCHE, F. (2007). Autonomia e discricionariedade do Ministério Público no Brasil. *Dados*, v. 50, n. 2, pp. 259-279.
- KETTL, D. “A Revolução Global: Reforma da Administração do Setor Público”. In: BRESSER PEREIRA, L.C.e SPINK, P. “Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial”. Rio de Janeiro: Ed. FGV.
- KINGDON, John. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies*. New York, Harper Collins.
- KLIJN, E. (1998). *Redes de políticas públicas: una visión general*. Tradução de “Policy Networks: An Overview” in Kickert, W. J. M. & Koppenjan, J.F.; (eds). *Managing Complex Networks*. Sage, London.
- KUGELMAS, E; SOLA, L. (1999). Recentralização/descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. *Tempo Social*, v. 11, n. 2, p.15-39.
- LEAL, V. N. (1988). *Coronelismo, Enxada e Voto: o município e o regime representativo no Brasil*. Alfa-Omega. Rio de Janeiro.

- LEWIS, D. E. (2003). *Presidents and the Politics of Agency Design: Political Insulation in the United States Government Bureaucracy, 1946-1997*. California: Stanford University Press.
- LIMONGI, F. e FIGUEIREDO, A. (1998). Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. *Lua Nova*, n.44, pp. 81-106.
- LONGO, F. (2007). *Mérito e flexibilidade: a gestão das pessoas no serviço público*. São Paulo: Fundap.
- MACHADO, R. A. R. (2003). Problemas e impasses da carreira pública no Brasil, a experiência dos gestores governamentais na Administração Pública Federal [dissertação de mestrado]. Departamento de Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, UNICAMP.
- MAJONE, G. (1997). Evidencia, Argumentación y Control en la Formulación de Políticas. Fondo de Cultura Económica. México.
- MAJONE, G. (1999). Do Estado positivo ao Estado regulador: causas e conseqüências de mudanças no modo de governança. In: *Revista do Serviço Público*. Ano 50, n.1, janeiro.
- MATTOS, P. T. L. (2006). A formação do Estado Regulador. In: *Novos Estudos Cebrap*, n.76, nov.
- MARCH, J. G; OLSEN, J. P. (2008). Neo-institucionalismo: fatores organizacionais na vida política. *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, v. 16, n. 31, p. 121-142, nov.
- MARE: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. (1995). *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Imprensa Nacional, novembro.
- MARQUES, E. C. (1997). Notas Críticas à Literatura sobre Estado, Políticas Estatais e Atores Políticos. In: *BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, n.º 43, 1.º semestre, Rio de Janeiro: ANPOCS.
- MARQUES, E. C. (1998). *Redes Sociais e Permeabilidade do Estado: Instituições e Atores Políticos na Produção da Infraestrutura urbana no Rio de Janeiro [tese de Doutorado]*. Departamento de Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, UNICAMP.
- MARQUES, E. C. (2003). *Redes Sociais, Instituições e Atores Políticos no Governo da Cidade de São Paulo*. São Paulo: Annablume e Fapesp.
- MARQUES, E. C. (2006). Redes sociais e poder no Estado brasileiro: aprendizados a partir de políticas urbanas. In *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. vol. 21, no. 60, pp. 15-41.
- MARTINEZ NOGUEIRA, R. (2007). Desafios estratégicos en la implementación de los programas sociales. In: CORTAZAR VELARDE, J. C. (Org.). *Entre el diseño y la evaluación*. Cap. 2. BID.
- MARTINS, H. F. (2005). Fragmentação e Intersetorialidade: em busca de uma agenda da integração. In: LEVY, E. & DRAGO, P. A. (orgs.). *Gestão Pública no Brasil Contemporâneo*. FUNDAP. São Paulo.
- MARSHALL, T.H. (1967). *Cidadania e Classe Social*. In: *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar.
- MATUS, C. (1994). *El Método PES: Entrevista a Carlos Matus*. Caracas.
- MCCONAGHY, D. (2007). Getting It Together: Joined-Up Knowledge and the Strategic Framework of Debate. *Public Money & Management Journal*, February.
- MDS. (2010). *Sistema de Gestão de Condicionalidades do Programa Bolsa Família - Sicon/PBF: Manual Sicon Versão 4.0*. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília.

- MELO, M. A. (1999). Estado, governo e políticas públicas. In Sergio Miceli (org.), *O que ler na ciência social brasileira (1970-1995): Ciência Política*, São Paulo/Brasília, Sumaré/Capes.
- MOISÉS, J. A. (2008). Cultura política, instituições e democracia: lições da experiência brasileira. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 66.
- MONTEIRO, I. R. (2011). *Integração de políticas sociais: um estudo de caso sobre o Bolsa Família [dissertação de mestrado]*. Rio de Janeiro: Programa de Pós-graduação em História, Política e Bens Culturais do CPDOC/FGV.
- NAVARRO, N. (2011). *A Intersetorialidade como Modelo de Gestão das Políticas de Combate à Pobreza no Brasil: O Caso do Programa Bolsa Família no Município de Guarulhos [dissertação de mestrado]*. São Paulo: Curso de Mestrado em Administração Pública e Governo da Escola de Administração de Empresas de São Paulo – EAESP/FGV.
- NERI, M. (2008). A nova geração de políticas sociais. In: OLIVEIRA, F. B. (Orgs.), *Política de Gestão Pública integrada*. Rio de Janeiro: FGV.
- NOGUEIRA, M. A. (2004). *Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática*. Editora Cortez. São Paulo.
- NOGUEIRA, M. A. (2007). Bem mais que pós-moderno: poder, sociedade civil e democracia na modernidade periférica radicalizada. In: *Revista de Ciências Sociais, Unisinos*, vol.43.
- O'DONNELL, G. (1990). *Análise do autoritarismo burocrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- OLIVEIRA, J. A. P. (2006). Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. In: *Revista de Administração Pública*, 40(1) (pp. 273-288), mar-abril. Rio de Janeiro: FGV.
- PACHECO, R. S. (2004). *Contratualização de resultados no setor público: a experiência brasileira e o debate internacional*. In: IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 2 – 5 Nov. Madrid, España.
- PETERS, G. (1998). *Managing Horizontal Government. The Politics of Coordination*. Research paper No 21. Ottawa: Canadian Centre for Management Development.
- PETERS, G. (2012). *Governing from the Center: The Search for Coordination and Coherence*. X RedGov Annual Meeting. University of Brasília. Brasília.
- PETERS, G.; PIERRE, J. (2004). *Politicization of civil service*. In: PETERS, G.; PIERRE, J. *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: The quest for control*. London: Routledge.
- PETERSON, P. (1995). *Welfare: A race to the bottom?* In: *The price of federalism*. Brookings Institution Press, Washington.
- POLLITT, C. (2003). *Joined-up Government: a Survey*. *Political Studies Review*: 2003, vol. 1, 34–49.
- PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. (1984). *Implementation*. University of California Press. Berkeley, USA.
- PRZEWORKI, A; CHEIBUB, J. A; LIMONGI, F. (2003). Democracia e cultura: uma visão não culturalista. In: *Lua Nova – Revista de Cultura Política*, 58, São Paulo: CEDEC.
- QUINHÕES, T. A.; FAVA, V. M. D. (2010). *Intersetorialidade e transversalidade: a estratégia dos programas complementares do Bolsa Família*. In: *Revista do Serviço Público*, vol.61. ENAP. Brasília.
- REIS, E. (2003). “Reflexões Leigas para a Formulação de uma Agenda de Pesquisa em Políticas Públicas” in *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. vol. 18, no. 51.

- RENNÓ, L. (1998). Teoria da Cultura política: vícios e virtudes. In: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais- BIB, Rio de Janeiro, n. 45, 1.º semestre.
- RENNÓ, L. R. (2006) Críticas ao Presidencialismo de Coalizão no Brasil: processos institucionalmente constrictos ou individualismo dirigidos? IN: AVRITZER, L. e ANASTASIA, F. (orgs.) Reforma Política no Brasil. Belo Horizonte: Ed. UFMG.
- REPETTO, F. (2009a). Coordinación y gestión pública integral en América Latina: notas conceptuales. In: Reflexões para Ibero-América: Planejamento Estratégico. ENAP. Brasília.
- REPETTO, F. (2009b). Retos para la coordinación de la Política Social: los casos de la descentralización y la intersectorialidad. In: CHIARA; DI VIRGILIO (Orgs.). Gestión de la Política Social: conceptos y herramientas. Prometeo Libros. UNGS. Buenos Aires.
- RIBEIRO, M. B. (2010). Uma análise da carga tributária bruta e das transferências de assistência e previdência no Brasil, no período de 1995-2009: evolução, composição e suas relações com a regressividade e a distribuição de renda. IPEA. Rio de Janeiro.
- RIKER, W. (1975), Federalism, in Fred I. Greenstein and Nelson W. Polsby (eds). Handbook of Political Science, Vol. 5: Governmental Institutions and Processes. Addison-Wesley: pp. 93-172
- RODDEN, J. (2002). The Dilemma of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal Performance around the World, *American Journal of Political Science*, 46(3): 670-87.
- SADER, Eder. (2001). Quando novos personagens entraram em cena: experiências e lutas dos trabalhadores da grande São Paulo 1970-1980. 4ª ed. São Paulo: Paz e Terra.
- SAE (2009). Agenda Nacional de Gestão Pública. Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. Brasília.
- SALLUM, B. (2000). O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimento. Tempo Social, Revista de Sociologia da USP, 11 (2): 23-48.
- SANTOS, W. G. (1970). Cidadania e Justiça. Rio de Janeiro: Ed. Campus.
- SANTOS, W. G. (1986). Sessenta e quatro: anatomia da crise. São Paulo: Vértice.
- SARMENTO, H. B. M. (2002). Serviço Social, das funções tradicionais aos desafios diante das novas formas de regulação sociopolítica. *Revista Katálysis*. Florianópolis, vol.5, no.2.
- SCHWARTZMAN, S. (2004). As causas da pobreza. Editora FGV. Rio de Janeiro.
- SCHWELLA, E. (2005). Inovação no governo e no setor público: desafios e implicações para a liderança. Revista do Serviço Público. Brasília 56 (3): 259-276 Jul/Set.
- SEGES, Secretaria de Gestão (2008). Gestão da Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Brasília.
- SELZNICK, P. (1978). Cooptação: um mecanismo para a estabilidade organizacional. In: CAMPOS, Edmundo (org.). Sociologia da burocracia. Rio de Janeiro: Zahar.
- SERRA, A. (2004). La gestión transversal: expectativas y resultados. In: IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 2 – 5 Nov. Madrid, España.
- SICSÚ, J. (2009). A construção de uma estratégia de desenvolvimento. In: SICSÚ, J. & CASTELAR, A. (orgs.). (2009). Sociedade e Economia: estratégias de crescimento e desenvolvimento. Brasília: Ipea.
- SILVA E SILVA, M. O., YAZBEK, M. C. e DI GIOVANNI, G. (2004). A Política Social Brasileira no Século XXI – A Prevalência dos Programas de Transferência de Renda. São Paulo: Cortez Editora.

- SILVA, L. A. L. (2008). “Mercosul: Intergovernamentalismo ou Governança Supranacional?”, XVI Jornadas de Jóvenes Investigadores - Asociación de Universidades Grupo Montevideo, Universidad de la República - Udelar, Montevideo, Uruguai.
- SILVA, L. A. L. (2010). Os desafios da gestão escolar e as políticas educacionais. Trabalho de Conclusão de Curso. Curso de Administração Pública, Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara, UNESP. Araraquara.
- SILVA, L. A. L. (2011). A emergência da intersetorialidade para a análise de políticas públicas. Anais do Seminário Nacional de Sociologia e Política. Universidade Federal do Paraná, 26 a 28 de setembro, Curitiba-PR.
- SILVA, M. O. S. (2008). “The Bolsa Família Program and the Reduction of Poverty and Inequality in Brazil”. Paper apresentado no XII BIEN Congress, Dublin, Ireland, June 20-21, 2008. Disponível em: http://www.cori.ie/Justice/Basic_Income/62-Basic_Income/541-bien-world-congress-on-basic-income-
- SILVA, P. L. B. e MELO, M. A. B. (2000). O processo de implementação de políticas públicas no Brasil. Cadernos NEPP nº 48. Campinas, Unicamp.
- SOUZA, C. (2003). “Estado do Campo” de pesquisa em políticas públicas no Brasil. Revista Brasileira de Ciências Sociais. Fev. Vol.18. nº 51.
- SOUZA, C. (2005). Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós 1988. Revista de Sociologia e Política, n. 24, p.105-122.
- STEPAN, A. (1999). Para uma Nova Análise Comparativa do Federalismo e da Democracia: Federações que Restringem ou Ampliam o Poder do demos. Dados, vol. 42, nº 2, pp. 197-251.
- TIEBOUT, C. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. Journal of Political Economy, No. 64: pp. 416-424.
- VIANNA, O. (1987). Instituições Políticas Brasileiras. Niterói: Editora da Universidade Federal Fluminense.
- ZUCCO, C. (2009). Esquerda, Direita e Governo: a ideologia dos partidos políticos brasileiros. Seminário Legislador Views of Brazilian Governance. Oxford: Universidade de Oxford.
- WAHRLICH, B. M. S. (1983). Reforma administrativa na era de Vargas. Editora da Fundação Getúlio Vargas.