

IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

QUESTÕES SISTÊMICAS, FEDERATIVAS
E INTERSETORIAIS



Organizador:
Daniel de Aquino Ximenes

Enap

**Implementação de Políticas
Públicas - questões sistêmicas,
federativas e intersetoriais**

Enap Escola Nacional de Administração Pública

Presidente

Francisco Gaetani

Diretora de Formação Profissional e Especialização

Iara Cristina da Silva Alves

Diretor de Educação Continuada

Paulo Marques

Diretor de Inovação e Gestão do Conhecimento

Guilherme Alberto Almeida de Almeida

Diretor de Pesquisa e Pós-Graduação Stricto Sensu

Fernando de Barros Filgueiras

Diretora de Gestão Interna

Camile Sahb Mesquita

Comissão Editorial: Carmen Isabel Gatto, Cassiano de Souza Alves, Ciro Campos Christo Fernandes, Claudia Cristina Muller, Emanuella Faria de Santana, Janaína Cordeiro de Moraes Santos, Márcia Seroa da Motta Brandão, Marizaura Reis de Souza Camões.

Editor: Fernando de Barros Filgueiras (Enap). *Revisão:* Lucas Barbosa de Melo, Luiz Augusto Barros de Matos, Renata Fernandes Mourão e Roberto Carlos R. Araújo. *Projeto gráfico e editoração eletrônica:* Vinicius Aragão Loureiro. *Revisão gráfica:* Ana Carla Gualberto Cardoso. *Imagem da capa:* Vinicius Aragão Loureiro.

Catálogo na fonte: Biblioteca Graciliano Ramos/Enap.

Implementação de Políticas Públicas - questões sistêmicas, federativas e intersetoriais

Organizador:
Daniel de Aquino Ximenes

Brasília
Enap
2018

Ficha Catalográfica por: Keicielle Schmidt de Oliveira – CRB1 2392

- I34 Implementação de políticas públicas: questões sistêmicas, federativas e intersetoriais. Daniel de Aquino Ximenes, organizador. -- Brasília: Enap, 2018.
244 p. : il.

ISBN: 978-85-256-0084-4

1. Políticas Públicas. 2. Gestão de Políticas Públicas.
3. Implementação. 4. Federalismo. 5. Intersetorialidade. I. Daniel de Aquino Ximenes.

CDU 35

Catalogado na fonte pela Biblioteca Graciliano Ramos da Enap

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da Escola Nacional de Administração Pública (Enap). É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Enap Fundação Escola Nacional de Administração Pública
SAIS – Área 2-A
70610-900 – Brasília, DF
Telefones: (61) 2020 3096 / 2020 3102 – Fax: (61) 2020 3178
Sítio: www.enap.gov.br
Tiragem: 1000 exemplares

SOBRE OS AUTORES

Adalberto Domingos da Paz – Mestre em Transporte e especialista em Análise e Gestão de Políticas Educacionais pela UNB. Especialista em Economia do Setor Público e em Planejamento e Gestão de Defesa Civil pela FGV, especialista em Educação a Distância e Economista pela Universidade Católica de Brasília.

Cinara Lobo – Doutora em Sociologia pela Universidade de Brasília. Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco, pertence à carreira de especialista em política educacionais do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, no Ministério do Desenvolvimento Social realizou pesquisas quantitativas para acompanhar as condicionalidades do Bolsa Família, e participa atualmente das atividades de monitoramento do Programa Dinheiro Direto na Escola.

David Lustosa – Mestre em Gestão Pública pela Universidade de Brasília, pertence à carreira de especialista em políticas educacionais do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, coordenador da área responsável pelo monitoramento do Programa Dinheiro Direto na Escola.

David Nathan Plank – Professor pesquisador na Faculdade de Educação da Universidade de Stanford, nos Estados Unidos, diretor executivo do Policy Analysis for California Education (PACE) e codiretor do Lemann Center for Educational Entrepreneurship and Innovation in Brazil em Stanford. Já atuou como consultor para organizações norte-americanas e internacionais, incluindo o Banco Mundial, o PNUD, a OCDE, a USAID, a Fundação Ford e também governos da África e da América Latina. Plank é o autor e editor de seis livros, incluindo o “AERA Handbook of Education Policy Research”. Ele publicou vários estudos sobre educação brasileira, incluindo o livro “Política Educacional no Brasil: Caminhos para a Salvação Pública”. Plank foi professor visitante na Universidade Federal da Bahia de 1990 a 1995.

Denise do Carmo Direito – Doutoranda em Ciência Política pela Universidade de Brasília. Mestre em Ciência Política pela Universidade de Brasília. Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental; Coordenadora-Geral de Apoio à Integração de Ações no Departamento do Cadastro Único, Ministério do Desenvolvimento Social (MDS).

Elaine Cristina Licio – Doutora em Política Social pela Universidade de Brasília. Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental em exercício na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (DISOC/Ipea), onde acompanha a política de assistência social e integra a equipe do projeto Políticas Sociais em Contexto Federativo.

Elisabete Ferrarezi – Doutora em Sociologia (UnB) e Mestre em Administração Pública pela EAESP/FGV. Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Governo Federal desde 1996, trabalhou nos últimos anos no Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) como assessora do Gabinete da Secretaria de

Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) e como Secretária de Inclusão Social e Produtiva (SISP). Atualmente trabalha na Escola Nacional de Administração Pública (Enap) no GNova – Laboratório de Inovação em Governo. E-mail: elisabete.ferrezezi@enap.gov.br

Felipe Michel Santos Araújo Braga – Mestre em International Educational Administration and Policy Analysis pela Universidade de Stanford, com graduação em Economia pela Universidade Federal de Minas Gerais e em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro. Desde 2010 é servidor público em Minas Gerais, Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, tendo trabalhado no Programa Estado para Resultados e no Escritório de Prioridades Estratégicas. Foi organizador e autor de capítulos do livro “Avaliação de Políticas Públicas em Minas Gerais: Uma leitura de Administradores Públicos”, publicado em 2014. Atualmente, licenciado do governo, atua na Fundação Lemann, na coordenação das relações com governo e dos relacionamentos com as Universidades parceiras no exterior, especialmente Stanford, Harvard, MIT, Columbia e Illinois.

Jeniffer Carla de Paula N. Chaves – Doutoranda em Ciência Política pela Universidade de Brasília. Coordenadora-Geral de Acompanhamento e Qualificação do Cadastro no Departamento do Cadastro Único, MDS.

Joaquim José Soares Neto – Professor titular do Instituto de Física da Universidade de Brasília, realizou a graduação e o mestrado no Instituto de Física da Universidade de Brasília, doutorado na Aarhus University (Dinamarca) e pós-doutorado no California Institute of Technology (Caltech), nos Estados Unidos. Trabalha em pesquisa na área de Avaliação da Educação Superior e da Educação Básica há mais de 15 anos. Foi Presidente do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Atualmente é Conselheiro da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação (CNE) e Presidente da Associação Brasileira de Avaliação Educacional (ABAVE).

José Geraldo Leandro – Integrou e colabora com a equipe de pesquisa do projeto Políticas Sociais em Contexto Federativo, da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (DISOC/Ipea). Realiza pós-doutorado no DCP/UFMG, onde leciona, e está vinculado como pesquisador ao Núcleo de Estudos em Gestão e Políticas Públicas (Publicus).

Luciana Jaccoud – Socióloga e técnica de planejamento e pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Atualmente faz parte do grupo da Diretoria de Estudos em Políticas Sociais (DISOC) que acompanha a política de assistência social e coordena o projeto Políticas Sociais em Contexto Federativo.

Maria das Graças Rua – Doutora em Ciências Humanas e Mestre em Ciência Política (Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro - IUPERJ). É professora concursada da Universidade de Brasília. É professora colaboradora de escolas de governo, federais e estaduais (Enap, Esaf, ISC, Flem etc.). E-mail: mgracasrua@gmail.com

Maria Stela Reis – Coordenadora-Geral de Gestão do Conhecimento, foi Diretora de Formação Profissional no período de maio de 2011 a janeiro de 2017. Doutoranda em Ciência Política pela UnB, graduada e mestre em Ciências Sociais pela PUC/SP.

Natália Massaco Koga – Doutora em Ciências Políticas pela University of Westminster; Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Coordenadora de Pesquisa da Escola Nacional de Administração Pública (Enap).

SUMÁRIO

Introdução..... 15

Implementação e coordenação de políticas públicas em âmbito federativo: o caso da Política Nacional de Assistência Social 23

Luciana Jaccoud, Elaine Cristina Licio e José Geraldo Leandro

A implementação do Programa Bolsa Família: formulação em processo 63

Elisabete Ferrarezi e Maria das Graças Rua

As possibilidades e os limites do Cadastro Único como mecanismo de coordenação federativa e de intersectorialidade de políticas públicas 97

Denise do Carmo Direito, Elaine Cristina Licio, Natália Massaco Koga e Jeniffer Carla de Paula N. Chaves

Os desafios da descentralização e capacidade estatal no contexto do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) 125

Cinara Lobo, David Lustosa e Adalberto Domingos da Paz

Lições de um estudo de caso de implementação de políticas educacionais – o desafio de reformar o ensino médio..... 173

Felipe Michel Braga, David Nathan Plank e Joaquim José Soares Neto

Desenvolvimento de capacidades de gestão para implementação das políticas públicas: a experiência dos cursos de especialização do MDS em parceria com a Enap 207

Maria Stela Reis

PREFÁCIO

Qualquer política pública é um fenômeno complexo que envolve inúmeras decisões feitas por indivíduos e organizações dentro do governo, mas influenciadas por outros que atuam dentro e fora do Estado, além de ser afetada por diversos fatores como o contexto político e econômico, os arranjos institucionais diversos em que está inserida ou com os quais interage, a disponibilidade e qualidade dos recursos disponíveis, sejam técnicos, humanos, institucionais, organizacionais e políticos. Uma das formas mais populares de simplificar esse fenômeno complexo para propósitos analíticos tem sido pensá-lo como um **processo** que envolve um conjunto de momentos inter-relacionados, de forma que por meio do exame de cada um deles possa se compreender o processo em seu conjunto. Esse processo de simplificação produziu o conhecido modelo de ciclos de políticas públicas em distintas vertentes. O modelo já foi exaustivamente criticado, embora assumido de forma implícita ou explícita em grande parte dos estudos sobre políticas públicas. Pode-se dizer que a polêmica em torno de sua adequação foi resolvida por DeLeon quando assumiu a utilidade heurística do modelo de ciclos apenas enquanto um método para apreender ou investigar processos complexos, sem que seja negligenciado o processo como um todo no qual os momentos ou estágios do ciclo sejam apenas uma condição a ser descrita e não o objetivo.

A partir desse pressuposto, estudos de implementação têm se desenvolvido internacionalmente há algumas décadas e no Brasil mais recentemente, de forma que talvez não seja mais possível considerarmos a implementação como o elo perdido dos estudos de políticas públicas, tal como foi considerada algum tempo atrás. Algumas premissas já podem hoje ser tomadas como livres de qualquer contestação, como o reconhecimento da importância da implementação no sucesso, aprimoramento ou revisão

de qualquer política pública e a noção de que a implementação não é algo desconectado da formulação. Nesse último aspecto, a conexão pode ser vista de forma bifronte; se por um lado qualquer formulação de política deve considerar no desenho da política os elementos envolvidos na implementação (recursos, atores, organizações, instituições, relações etc.), o que indica a necessidade de planejamento da implementação, por outro lado, a implementação envolve constantemente muitas decisões, sendo, portanto, também um processo de formulação da política no curso de sua adaptação a contextos diversos, reações e elementos endógenos e exógenos que interferem na implementação da política.

Se essas premissas são em geral assumidas no campo da análise de políticas públicas, estamos ainda distantes de termos referenciais analíticos robustos ou *frameworks* úteis e compartilhados pela comunidade de especialistas que possam ser apropriados nos estudos empíricos sobre implementação. Isso significaria a identificação mais precisa de que dimensões e variáveis identificar na avaliação da implementação e que estratégias de pesquisa são mais adequadas e em que situações. Isso é ainda mais complexo na medida em que o esforço de buscar generalizações a partir de um n grande, tão ao gosto dos estudos de avaliação no campo das ciências sociais contemporâneas, tenda a colocar no limbo as avaliações de processos de implementação que no estágio atual de baixa teorização são mais afeitas a estudos de caso. Mas como já sugeriram Denis e Champagne há bastante tempo, se não abriremos a caixa preta da implementação, corremos o risco de fazermos avaliações equivocadas dos resultados de políticas.

Todo este preâmbulo é para destacar a importância de uma publicação como esta, que reconhece aquelas premissas e traz contribuições importantes para entender e avaliar políticas públicas a partir do elo da implementação, buscando abrir essa caixa preta. E o faz a partir de dimensões que são cruciais para a implementação de políticas sociais no Brasil, que são a concepção sistêmica, as relações federativas e a gestão intersetorial. Se as duas primeiras estão articuladas de forma quase visceral, pois não se constroem sistemas nacionais sem a participação de todos os entes federados, a terceira incorpora as anteriores ao enfrentar a

questão das articulações não apenas setoriais, mas intergovernamentais e interorganizacionais. Nesse sentido, as intenções que dão um fio condutor aos capítulos do livro sinalizam para uma compreensão mais ampla de processos de implementação de políticas sociais a partir dessas dimensões estruturantes e, em grande medida, fugindo da avaliação de processos mais no nível micro de projetos ou programas. Essa lente mais ampla contribui para a compreensão dos desafios para a implementação de políticas sociais que pretendem construir sistemas nacionais, integrados, e muitas vezes intersetoriais, num país de dimensões continentais e num regime de federalismo tripartite no qual, em que pese o papel normatizador e de coordenação do governo nacional, os entes subnacionais são autônomos. Como em geral as políticas públicas alteram o *status quo*, é de esperar resistências de todos envolvidos e/ ou afetados no e pelo processo de implementação, e buscar neutralizá-las ou ganhar a adesão dos atores que participam da implementação é algo crucial.

De modo geral, as análises apresentadas nos diversos capítulos permitem desnudar diferentes arranjos institucionais construídos e experimentados, as estratégias definidas para a implantação, o seu maior ou menor grau de sucesso, as modificações necessárias a partir das tensões e inadequações observadas na implementação. Ao fazer isso, sinalizam para dimensões importantes a considerar e, nessa perspectiva, trazem contribuições para a construção de um *framework* mais robusto para a análise de implementação de políticas públicas, particularmente sociais, como: a construção de arranjos de gestão compartilhada; a definição de critérios transparentes e pactuados para alocação de recursos federais; a construção de instrumentos de coordenação e mecanismos de articulação que formalizem os relacionamentos; a existência de ferramentas tecnológicas para integrar e consolidar informações; negociação política institucionalizada e constante; definição de espaços efetivamente decisórios para os atores locais que se pretende integrar; a flexibilidade para contemplar as diversas perspectivas e as diferentes capacidades e planejamento adaptativo; instrumentos de planejamento que propiciem a integração de atores, a identificação das vulnerabilidades e a construção de uma visão integrada dos benefícios prestados para o mesmo público

por diferentes programas e ou setores; utilização do monitoramento como forma de avaliação da política; e estruturas de retroalimentação entre decisores e implementadores.

Fecha a coletânea, e com chave de ouro, o capítulo que analisa a experiência dos cursos de especialização do MDS em parceria com a Enap. Se precisamos avançar na construção de arcabouços analíticos para entender melhor a implantação de políticas sociais, capacitar os sujeitos envolvidos no processo é crucial para aumentar a capacidade de implementação de políticas sociais, desenvolvendo capacidade de articulação e coordenação, ou para a gestão integrada.

Este livro publicado pela Enap tem então essa dupla relevância: por um lado por apontar exemplos e dimensões cruciais para a implementação de políticas sociais a partir da construção de conhecimento forjado nas experiências concretas – como deve ser –, e por outro, a necessidade de desenvolver capacidades para fazer isso concretamente.

Telma Menicucci
UFMG

INTRODUÇÃO

Daniel de Aquino Ximenes¹

O tema da implementação de políticas, programas ou ações é um assunto muito relevante e dos menos estudados do ciclo de políticas públicas (FARIA, 2012). Considerar o nível da implementação a partir de balizas analíticas, portanto além do seu aspecto exclusivamente operacional, é um desafio muito importante nas áreas educacional e social², muitas vezes ainda vinculadas à lógica da implementação isolada de programas, em vez de contextualizá-los na perspectiva de políticas públicas.

A importância de considerar balizas ou referências analíticas no ciclo das políticas públicas se relaciona também com a compreensão de que suas etapas não são sequenciais e independentes. Definição de agenda, formulação, tomada de decisão, implementação, monitoramento e avaliação não são etapas isoladas, elas se inter-relacionam. Na etapa da implementação, por exemplo, observamos a presença dos demais itens do ciclo de programas, dada a complexidade das políticas públicas. Por exemplo, a implementação ocorre em constante diálogo com a etapa da formulação e avaliação, uma vez que ela é sempre revisada no seu decorrer. Assim, refletir sobre a implementação, considerando referências analíticas, é essencial para que a etapa de execução se referencie com a abordagem do programa, que o ancora, e sua relação mais ampla com a política pública.

¹ Sociólogo, Doutor em Sociologia pela Universidade de Brasília. Da carreira federal de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Já ocupou diversos cargos de direção na administração pública federal, dentre os quais Diretor do Programa Bolsa Família. Atualmente é Diretor de Políticas de Educação em Direitos Humanos e Cidadania do Ministério da Educação.

² Para efeitos analíticos, estamos tratando separadamente as áreas social e educacional.

Estamos avançando gradativamente no tema da avaliação de programas, mas ainda estamos aquém quanto à avaliação de políticas públicas. E o que o tema da implementação tem a ver com isso? O tema da implementação pode ser, em linhas gerais, analisado sob três vertentes. A primeira, sob o aspecto essencialmente operacional, avalia se determinada atividade foi ou não exitosa, por exemplo, a partir de uma determinada particularidade, no nível da execução. Na segunda vertente, na perspectiva da análise de programa propriamente dito, considera-se se foi eficiente quanto à utilização dos recursos, ou eficaz quanto à realização daquilo que se propôs a fazer. Quanto à terceira vertente, é importante saber que, por detrás de qualquer implementação de programa, existe uma concepção de política pública, implícita ou explícita, menos ou mais aprofundada. A análise de como a implementação se situa na esteira da política pública é essencial para a melhor compreensão acerca da realização de políticas, programas ou ações. Considerando que programas são meios para a finalidade da política pública, faz-se necessário avançar na reflexão do que podemos considerar como balizas analíticas para a interpretação da fase de implementação e, dessa forma, adensar a abordagem dessa fase essencial do ciclo de políticas públicas.

O foco de análise dos autores desta publicação priorizou três eixos: **relações federativas, gestão intersetorial e concepção sistêmica**. O objetivo foi interpretar como determinada política, programa ou ação das áreas social ou educacional se implementa, considerando sua relação com esses três eixos. Quanto à concepção sistêmica, por exemplo, há o desafio da consolidação do Sistema Único de Assistência Social (Suas), bem como, na área educacional, a instituição do Sistema Nacional de Educação (SNE). A intersetorialidade, por sua vez, está na essência do Suas e do Programa Bolsa Família, bem como a educação cada vez mais assimila a gestão intersetorial como estratégia relevante para os seus próprios desafios, como a previsão da educação básica obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos, cujo cumprimento demanda não somente da área educacional, mas também das áreas de proteção e desenvolvimento social, considerando a situação de vulnerabilidade dos que se encontram fora da escola. Por fim,

as relações federativas estão na essência da implementação de qualquer iniciativa nas áreas social e educacional, tendo em vista a necessidade de parceria com os entes subnacionais como uma condição indispensável para execução de programas no nível local.

Vejam os brevemente o eixo da concepção sistêmica. Como destaca Demerval Saviani (2014), sistematizar pressupõe a consciência refletida, é um ato intencional, que supõe a unidade de vários elementos intencionalmente reunidos de modo a formar um conjunto coerente e operante. Por exemplo, há uma íntima relação entre Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação (PNE)³. Para a consecução das metas do PNE, a instituição de um Sistema Nacional de Educação é um elemento impulsionador, devido à natureza de sua construção pactuada e federativa, o que favorece lidar com os desafios complexos da área educacional.

As metas do PNE buscam estabelecer referências para uma educação com qualidade e equidade, e para a sua consecução se situa a importância da instituição de um Sistema Nacional de Educação (SNE). A instituição de um SNE contribuiria para o estabelecimento de um conjunto coerente, orgânico e operante na área educacional, a partir de uma compreensão sistêmica.

Tanto na área educacional, como na área social, é importante contextualizar o tema da implementação à luz de concepções sistêmicas, ou seja, considerar sob que condições operam programas e ações na perspectiva de um conjunto coerente e operante de política pública. O mesmo raciocínio é importante quando analisamos programas e ações da assistência social no contexto do Suas. Sem a contextualização dos programas das áreas educacional e social com as referências de suas concepções sistêmicas (Suas e SNE), esses ficam fragilizados enquanto abordagem de políticas públicas.

Quanto à intersectorialidade, trata-se de uma abordagem e estratégia para o enfrentamento de problemas complexos e multideterminados, com

³ PNE: Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, com vigência por 10 anos.

a interface de diversas áreas, setores e atores. Como Bronzo e Lazzarotti (2012) sinalizam, a concepção de intersetorialidade emerge na esteira da renovação na gestão pública, na concepção de Estado e dos princípios que organizam a produção dos serviços públicos.

A intersetorialidade representa uma estratégia necessária em desafios que são recorrentes na área social e mesmo no campo da educação. Na área social, por exemplo, programas de combate à pobreza se apoiam no trabalho articulado de várias frentes, considerando a complexidade e abrangência do fenômeno, que não se restringe exclusivamente à questão da renda. Por sua vez, o Plano Nacional de Educação (PNE) destaca a questão da intersetorialidade em várias metas e estratégias, reforçando a importância da articulação da área educacional com outras, como assistência social e saúde, e menciona a promoção da busca ativa com atuação intersetorial para crianças, adolescentes, jovens e adultos fora da escola. O PNE inclusive cita, na meta 7: “criação de rede de apoio integral às famílias, como condição para a melhoria da qualidade educacional”.

Como a perspectiva da intersetorialidade exige deslocar o foco da eficiência instrumental dos processos para a eficácia substantiva das políticas (BRONZO; LAZZAROTTI, 2012), concebê-la como uma estratégia importante para a implementação de programas nas áreas social e educacional é relevante, considerando sua natureza complexa e multideterminada. Embora ainda pouco explorado na análise de políticas públicas, o tema da intersetorialidade torna-se cada vez mais presente e relevante no cotidiano da implementação de programas e ações nas áreas educacional e social.

Quanto ao terceiro eixo analítico, como destaca Abrucio (2010), nas federações vigoram os princípios de autonomia dos governos subnacionais e de compartilhamento da legitimidade e do processo decisório entre os entes federativos. Assim, é possível ter mais de um agente governamental legítimo na definição e elaboração das políticas públicas, sendo necessária a ação conjunta e/ou a negociação entre os níveis de governo. No Brasil, a descentralização foi constitucionalizada e implicou a autonomia ampliada

dos estados e a elevação de municípios e do Distrito Federal à condição de entes federados. Por outro lado, temos que reconhecer que cooperação, coordenação e integração nem sempre formaram um conjunto articulado no federalismo brasileiro no período pós-1988, muito pelo contrário.

As questões federativas estão associadas às questões sistêmicas, conforme os desafios tanto do Sistema Nacional de Educação, como do Sistema Único de Assistência Social. Em ambos, estão presentes os desafios de se instituir arenas institucionais que garantam aos pactuantes (Governo Federal e subnacionais) sua representação política, o controle mútuo e a decisão sobre assuntos com impacto intergovernamental.

O eixo das questões federativas está na centralidade da discussão do Sistema Nacional de Educação, quando se discute a organização e aperfeiçoamento das diferentes atribuições e competências da União, municípios e do Distrito Federal, estabelecendo os mecanismos de cooperação (entes federados) e o regime de colaboração (sistemas de ensino). O Suas, por sua vez, emerge com a concepção da gestão descentralizada, compartilhada e participativa. Articula os recursos e esforços dos três níveis de governo para a execução e financiamento da Política Nacional de Assistência Social. A aplicação de recursos e a gestão das ações do Suas são negociadas nas Comissões Intergestores Bipartite (CIBs) e na Comissão Intergestores Tripartite (CIT), em modelo similar ao implantado no Sistema Único de Saúde (SUS), na perspectiva da cooperação intergovernamental.

A presente coletânea tem o objetivo de trazer reflexões sobre a implementação de políticas públicas nas áreas educacional e social, a partir de balizas analíticas, considerando os eixos de concepção sistêmica, federalismo e intersetorialidade. A partir da relevante experiência em políticas públicas de todo(a)s o(a)s autore(a)s desta coletânea, os artigos traduzem a riqueza da análise aplicada, dialogando com temas muito importantes, como a Política Nacional de Assistência Social no contexto do federalismo; os desafios da descentralização no campo da educação; a implementação do Bolsa Família como formulação em processo; as possibilidades e limites do Cadastro Único como mecanismo de coordenação

federativa e de intersetorialidade; a reforma do ensino médio e os desafios de implementação na educação; e o desenvolvimento de capacidades de gestão para a implementação de políticas na área social.

A coletânea está organizada em seis artigos. O primeiro artigo, *Implementação e coordenação de políticas públicas em âmbito federativo: o caso da política nacional de assistência*, é de autoria de Luciana Jaccoud, Elaine Lício e José Geraldo Leandro. Os autores analisam o processo de integração e coordenação intergovernamental no Suas, abordando as implicações entre federalismo e políticas públicas e seus desdobramentos no processo de implementação, bem como analisam a trajetória dos entes federativos na política de assistência social. Concluem que as interações e disputas entre os atores governamentais no espaço institucional que conforma a gestão compartilhada respondem não apenas às normativas setoriais, mas também às lógicas políticas e institucionais diversas que organizam as ações e os interesses nos diferentes níveis de governo.

O segundo artigo, *A implementação do Programa Bolsa Família como formulação em processo*, é de autoria de Elisabete Ferrarezi e de Maria das Graças Rua. As autoras examinam, no processo de implementação, os fatores que contribuíram para a conquista dos resultados do Programa Bolsa Família, enfocando os instrumentos utilizados pelo Governo Federal para financiar, regular e coordenar a execução do programa pelos entes subnacionais. Analisa o legado recebido pelo programa e como enfrentou os principais desafios nas relações intergovernamentais por meio de incentivos e arranjos para a coordenação interfederativa e intersetorial, tomando-se cada um desses aspectos como uma oportunidade de explorar as soluções dos problemas de implementação, concebida como formulação em processo.

O terceiro artigo, *As possibilidades e os limites do Cadastro Único como mecanismo de coordenação federativa e de intersetorialidade de políticas públicas*, é de autoria de Natalia Koga, Denise Direito, Elaine Lício e Jeniffer Carla. As autoras analisaram o Cadastro Único em suas três principais dimensões: a) o instrumento de identificação (base de dados);

b) o processo de cadastramento e coleta dos dados (rede); e c) os usuários desses dados e dessa rede (programas usuários). A partir dessas várias dimensões, é possível evidenciar o atual estágio dos aspectos relacionados à coordenação federativa e à intersetorialidade, com destaque para o que ainda depende de abordagens e atuação específica.

O quarto artigo, *Os desafios da descentralização no contexto do PDDE: controle social e capacidade estatal*, é de autoria de Cinara Lobo, Adalberto Paz e David Lustosa. O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) é um programa do Ministério da Educação/Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) que transfere dinheiro direto para a escola, o que confere aos estabelecimentos de ensino maior responsabilidade na gestão e controle das políticas públicas. Os autores analisam o contraditório processo político que levou à aproximação entre os conceitos de descentralização e participação e, paralelamente, ao distanciamento entre formulação e execução de políticas públicas na área educacional. Tendo em foco a experiência de execução descentralizada do PDDE, o artigo também analisou os desafios que esse processo trouxe para a coordenação entre as ações dos entes federados na gestão de políticas, capacitação dos agentes executores locais e controle da sociedade civil organizada sobre os recursos públicos.

O quinto artigo, *Lições de um estudo de caso de implementação de políticas educacionais – o desafio de reformar o Ensino Médio*, é de autoria de Felipe Michel, Joaquim Neto e David Plank. Os autores analisam a implementação de uma política de ensino médio em Minas Gerais, desde o seu lançamento em 2012 até seu encerramento em 2015, tendo como suporte um referencial teórico acerca da implementação de política no contexto educacional, considerando quatro aspectos: planejamento adaptativo, capacitação contínua, desenvolvimento de material local e estabelecimento de massa crítica. Ao analisar as fragilidades dessa reforma do ensino médio no contexto estadual, os autores refletem sobre a complexidade da política educacional no âmbito nacional, em um cenário diverso e heterogêneo, em que se exige articulação entre o Ministério da Educação e secretarias estaduais de educação, nem sempre

alinhados, situação que se fragiliza diante da ausência de um Sistema Nacional de Educação.

O sexto artigo, *Desenvolvimento de capacidades de gestão para implementação das políticas do MDS: a experiência dos cursos de especialização e aperfeiçoamento do MDS em parceria com a Enap*, é de autoria de Maria Stela Reis. A autora analisou a estrutura curricular de dois cursos de Especialização em Gestão de Políticas de Proteção Social, entre 2010 e 2013, de forma a identificar e destacar as dimensões do federalismo e da intersetorialidade como eixo das dimensões de gestão de programas sociais nas disciplinas e atividades. A autora analisa a importância desse tipo de capacitação como estratégia de aumento da capacidade de implementação de políticas públicas caracterizadas pela intersetorialidade e relações intergovernamentais.

O organizador desta coletânea registra o apoio integral da Escola Nacional de Administração Pública (Enap), que cumpre, assim, o seu papel fundamental de apoiar reflexões aplicadas de qualidade no âmbito da gestão pública.

Referências bibliográficas

ABRUCIO, Fernando Luiz. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: PORTELA, Romualdo; SANTA, Wagner. (Orgs.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília, Unesco, 2010.

BRONZO, Bruno; LAZZAROTTI, Carla. Intersetorialidade no enfrentamento da pobreza: o papel da implementação e da gestão. In: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. *Implementação de Políticas Públicas – teoria e prática*. Belo Horizonte, PUC- Minas, 2012.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. Implementação: ainda o elo perdido da análise de políticas públicas no Brasil? In: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. *Implementação de Políticas Públicas – teoria e prática*, Belo Horizonte, PUC-Minas, 2012.

SAVIANI, Demerval. *Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação*. São Paulo: Autores Associados, 2014.

IMPLEMENTAÇÃO E COORDENAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM ÂMBITO FEDERATIVO: O CASO DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Luciana Jaccoud

Elaine Cristina Licio

José Geraldo Leandro

Com o fortalecimento do Estado brasileiro em sua função protetiva e o reconhecimento da responsabilidade pública na assistência social, observou-se importante transformação no processo de implementação dessa política, com progressiva centralidade do contexto federativo. Teve início o ordenamento de um arranjo institucional favorável à implementação em escala nacional de benefícios e serviços públicos, com a construção do Sistema Único de Assistência Social (Suas). Princípios e objetivos nacionais da política foram detalhados em normativas, que se desdobraram em compromissos e deveres para os três níveis de governo. A definição de papéis e responsabilidades dos entes federados ganhou corpo na agenda, assim como a pauta de articulação e coordenação intergovernamental. A gestão compartilhada foi adotada como referência para a organização das ofertas, materializada com a estruturação de um “sistema único”, agregando as três esferas de governo. A partilha decisória e a criação de instrumentos de regulação e de espaços de pactuação intergovernamentais foram valorizadas como estratégias para promover a coordenação, incentivar a cooperação e impulsionar a adesão e o cumprimento dos objetivos gerais da política.

A literatura tem sido consistente ao indicar a montagem, na primeira década e meia do século 21, de inédita capacidade institucional no campo da política de assistência social. Destacam-se os avanços normativos, a

estruturação dos órgãos gestores nas três esferas de governo, ampliação dos recursos humanos e financeiros, fortalecimento dos instrumentos de planejamento e gestão e, incluindo, de articulação intergovernamental (SÁTYRO; CUNHA, 2014; SOARES; CUNHA, 2016; JACCOUD; BICHIR; MESQUITA, 2017). Menos destacado pela literatura, esse processo, associado à criação e organização do Suas, esteve fortemente vinculado à construção de instituições e instrumentos de coordenação federativa, com destaque para as normas operacionais básicas (NOB), os pactos de gestão e as instâncias de negociação e pactuação entre níveis de governo.

Os avanços observados são particularmente instigantes quando confrontados às características aparentemente pouco favoráveis. A herança histórica de fragmentação e de predomínio das ofertas privadas e filantrópicas ensejou grande diversidade nas ações, seja em termos de públicos atendidos, tipos de serviços, objetivos e compromissos com a qualidade e a efetividade da intervenção, projetando a assistência social como um composto de intervenções que desafia tanto a afirmação da responsabilidade pública, como de um conteúdo de ofertas minimamente unificado. Além do histórico de alta fragmentação institucional, também cabe ressaltar a expressiva desigualdade entre os entes federados, seja em termos de capacidades institucionais ou financeiras para executar políticas sociais, seja em termos de ofertas no âmbito da assistência social.

Pretendendo contribuir para o debate sobre a institucionalidade e a dinâmica das relações federativas na política de assistência social, este capítulo tem como objetivo analisar o processo de integração e coordenação intergovernamental no Suas, incluindo a partilha de responsabilidades, instâncias de decisão compartilhada, e instrumentos de gestão pactuados. Para tanto, o capítulo está dividido em três seções, além desta introdução e das considerações finais. A primeira aborda as implicações entre federalismo e políticas públicas e seus desdobramentos no processo de implementação, enfatizando a importância da coordenação federativa. A segunda seção destaca a trajetória dos entes federativos na política de assistência social que, partindo de uma atuação fragmentada,

passa a convergir para a construção de um “sistema único” pautado por parâmetros nacionais de oferta, definição de responsabilidades federativas, melhoras na gestão, bem como instituição de espaços e instrumentos visando maior coordenação das ações governamentais. Por fim, a terceira seção será dedicada à Comissão Intergestores Tripartite (CIT), sua agenda e alguns dos instrumentos de coordenação federativos ali instituídos.

A investigação se concentra no período de 2005 a 2016. O material empírico mobilizado é de natureza documental: Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) 1993 e 2012; Política Nacional de Assistência Social de 2004; Normas Operacionais Básicas de 1997, 1998, 2005 e 2012; e as atas das reuniões da CIT. Também foram analisados os “Pactos de aprimoramento da gestão dos estados” e o “Pacto da gestão municipal” aprovados na CIT. O capítulo baseia-se ainda em entrevistas com 13 gestores ou ex-gestores da assistência social, nas três esferas de governo, que atuaram como membros titulares na CIT, representando seja o Governo Federal, o Fórum Nacional de Secretários(as) de Estado da Assistência Social (Fonseas) e o Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (Congemas).

Nossos achados indicam a superação da fragmentação institucional e o ativo incremento das capacidades estatais dos entes federativos para oferta protetiva em assistência social respondendo, em grande medida, à institucionalidade e aos instrumentos de coordenação federativa criados pelo Suas. O capítulo avança ainda ao ressaltar as formas diferenciadas com que os entes federados se integraram ao Suas e atuam em sua instância nacional de pactuação. O processo de descentralização, de cunho municipalista, acolheu uma divisão de responsabilidades onde os estados viram-se limitados na oferta direta de serviços. Privilegiado como principal ente implementador da política, o município ganhou papel ativo nos processos de pactuação nacional da política, mesmo que não nos processos de formulação. Em trajetória distinta, os estados limitaram-se a um papel residual no Suas, refletido tanto em uma atuação menos ativa no processo decisório

compartilhado, como em uma adesão limitada a pautas estratégicas pactuadas na CIT, como é o caso do processo de regionalização da oferta dos serviços de média e alta complexidade e dos pactos de aprimoramento de gestão. O capítulo também conclui que as interações e disputas entre os atores governamentais no espaço institucional que conforma a gestão compartilhada e, em larga medida, regula a política, respondem não apenas às normativas setoriais, mas também às lógicas políticas e institucionais diversas que organizam as ações e os interesses nos diferentes níveis de governo.

1 A implementação de políticas públicas em contexto federativo

A implementação de políticas públicas vem sendo debatida, especialmente a partir do início dos anos 1980, como um processo caro à compreensão do funcionamento do Estado e dos governos que o ocupam no âmbito das democracias contemporâneas (FARIA, 2012). Tem sido destacado pela literatura que as escolhas realizadas, seja em termos de processos ou de conteúdo, no exercício de colocar políticas desenhadas em funcionamento, têm impacto sobre o comportamento dos atores envolvidos e sobre as futuras rodadas do jogo político. Ou seja, trata-se de uma derivação da já clássica perspectiva de que as políticas públicas (*policies*) também geram política (*politics*), e não somente o contrário (LOWI, 1964; SALISBURY, 1968; SOUZA, 2006). Tem-se argumentado também que o momento da implementação dá continuidade ao desenvolvimento do jogo político em curso no processo de produção das políticas, não havendo uma separação real, por etapas discretas, entre a formulação e a implementação, no que diz respeito à tomada de decisões sobre o que o Estado/governo pretende realizar (HILL; HUPE, 2009; SABATIER, 2007; WINTER, 2006).

Seguindo a linha descrita por Silva e Melo (2000), neste trabalho entendemos a implementação como um jogo político, em que prevalecem aspectos de trocas informacionais e negociações em um

processo complexo de interações. Compartilha-se, assim, do argumento de que a produção das políticas públicas ocorre em contexto de limitações cognitivas dos agentes públicos (políticos e burocratas), envolvendo arranjos institucionais diversos, atores distintamente interessados, territórios/localidades de características variadas, além de disputas por recursos financeiros e pela difusão e fortalecimento das ideias que darão os contornos do desenho da política que se pretende implementar. Dito de outra forma, ao contrário da noção de implementação como uma etapa mecânica e subseqüente à formulação das políticas públicas, o processo de colocar as políticas em funcionamento também é político, nele ocorrendo negociações e decisões de volume e impactos significativos. Esse processo fica ainda mais explícito e complexo no âmbito dos estados federados que, em função das características de autonomia – ainda que em graus variados – das subunidades governamentais, precisam lançar mão de mecanismos de coordenação decisória e incentivos à cooperação para colocar em prática a implementação de pelo menos parte das políticas de amplitude nacional que são formuladas.

Alexander (1993), ao discutir os problemas relacionados à coordenação intergovernamental, em especial no âmbito das federações, chama atenção para a existência de distintos mecanismos operacionais voltados a viabilização das relações entre os níveis de governo, agências e políticas públicas existentes. O autor organizou esses mecanismos em dois tipos complementares: as estruturas e as ferramentas. As estruturas são descritas como organizações com quadro de profissionais específicos, criadas com o objetivo de transformar relações intergovernamentais não coordenadas em sistemas integrados. São exemplos de estruturas, as instâncias decisórias constituídas para promover e organizar relações intergovernamentais horizontais e verticais. Já as “ferramentas” são descritas como instrumentos (formais e informais) internos às estruturas. Entre as ferramentas formais estão: a aprovação e o controle de planos de intervenção, além de contratos, estatutos e regulamentações. O ponto é que a forma como esses mecanismos são configurados e utilizados varia entre estados nacionais e também entre setores de política

pública, contribuindo substantivamente para a existência de contornos diferenciados nas relações intergovernamentais tanto entre países quanto entre políticas no âmbito de um único território nacional.

Cabe esclarecer que a despeito das distintas compreensões e usos existentes na literatura dos conceitos de cooperação e coordenação (ALEXANDER, 1993; PETERS, 1998; 2004; CLINE, 2000; GONTIJO, 2012), operamos com a perspectiva de haver coordenação quando, no processo entre os níveis de governo, alguma das partes detêm artifícios para induzir a atuação das demais em uma determinada direção. Adicionalmente, cabe explicitar que nos processos que visam promover coordenação existe, em algum nível, o objetivo de alinhar os entendimentos e garantir intervenções próximas da uniformidade. Ao passo que, os processos cooperados ocorrem quando as relações estabelecidas estão mais próximas da horizontalidade, o que pode ocorrer entre distintos níveis de governo, mas é mais comum entre entes governamentais de mesmo nível.

Tratando especificamente do caso brasileiro, é preciso reconhecer que a autonomia formal dos estados e municípios não tem garantido relações horizontais entre as subunidades governamentais e o Governo Federal. A existência de recursos adicionais disponíveis a esse último fortalece a posição privilegiada do mesmo, quando comparado aos outros dois níveis de governo, no que diz respeito à tomada de decisão sobre as políticas. Cabe salientar que o debate sobre a importância e os efeitos da concentração de autoridade e/ou a adoção de estratégias de coordenação das políticas públicas por parte do Governo Federal brasileiro tem apresentado dois pontos de vista distintos.

Para Arretche (2012), na maioria dos setores de políticas sociais do país, o *policy decision-making* tem estado, cada vez mais, a cargo do Governo Federal, ficando os outros níveis de governo somente com o *policy making*. Concordando com Falleti (2005; 2006), Arretche (2012) argumenta haver, no âmbito das federações, aspectos distintos de descentralização das políticas públicas, que não devem ser tratados como

equivalentes. Algumas políticas são descentralizadas às subunidades governamentais apenas no que diz respeito às suas respectivas execuções (sendo mantido, no âmbito do governo central, o controle decisório sobre as mesmas); ao passo que outras são descentralizadas também no que diz respeito à autoridade decisória (garantindo maior autonomia aos estados e municípios no que diz respeito aos processos de (re)desenho das propostas a serem implementadas) – em cada caso teremos dinâmicas distintas das relações intergovernamentais. Ou seja, ao contrário do que é comumente propagado, a descentralização não necessariamente aumenta o poder das subunidades governamentais sobre as políticas de âmbito nacional (FALLETI, 2005; 2006). Já Franzese e Abrucio (2013) concordam que houve aumento da capacidade de coordenação das políticas sociais pelo Governo Federal, mas entendem que não necessariamente ocorreu maior centralização decisória em tal nível de governo, ou seja, para esses autores a descentralização das políticas, ocorrida principalmente a partir dos anos 1990, implicou adensamento do poder decisório dos estados e municípios.

Arretche (2012) defende ainda o argumento de que, no caso brasileiro, a concentração do poder decisório vem tendo impactos positivos na redução das desigualdades de provisão das políticas sociais entre regiões, estados e municípios. De fato, as diferentes bases tributárias e disponibilidades financeiras, bem como as estratégias e capacidades administrativas variadas para a provisão de serviços públicos, trazem elementos que afetam de maneira substantiva os processos de implementação das políticas nacionais, causando variações que impactam os resultados entre regiões, estados e municípios. Assim, é de se esperar que em um contexto marcado por desigualdades regionais e locais de diversas ordens, a adoção de normativas nacionais para políticas sociais estimule estratégias de coordenação com vistas à redução das disparidades, especialmente no que diz respeito à oferta e ao acesso às políticas implementadas. Arranjos institucionais, na forma de estruturas e ferramentas, seriam relevantes incentivos para a adesão dos níveis subnacionais aos objetivos gerais das políticas.

2 Da fragmentação ao Sistema Único de Assistência Social: a construção de uma política nacional

Embora a Constituição Federal de 1988 tenha alçado a assistência social à condição de direito social a ser implementada de maneira descentralizada, a estruturação da política pública dependia da configuração das responsabilidades federativas e da articulação dos entes em bases nacionais. O formato assumido pelo arranjo federativo no processo de construção e consolidação do Suas implicou em ruptura com a trajetória de fragmentação que marcava o campo da assistência social, processo que será tratado na primeira parte desta seção. As relações intergovernamentais e seus mecanismos passaram a sofrer alterações após a promulgação da Loas, em 1993, e a extinção da LBA, em 1995, mas foi com a construção do Suas, tratada na segunda parte da seção, que o processo de construção federativa da política ganhou corpo. Estados e municípios tiveram suas responsabilidades aprimoradas em face dos compromissos de oferta e dos parâmetros nacionais da política, permitindo que o arranjo coordenado de gestão ganhasse progressiva densidade.

2.1 A experiência federativa na assistência social: fragmentação, centralização e descentralização

A assistência social enquanto política nacional implementada com esforços conjuntos dos três entes federativos é uma experiência recente no Brasil. Até a década de 1990, a predominância das instituições de filantropia e das obras assistenciais assentava-se na frágil regulação pública, na fluida identificação de responsabilidades e conteúdo das ofertas e na subsidiária ação do Estado em face do campo privado (MESTRINER, 2001; STUCHI, PAULA; PAZ, 2012). A tradição de isenções e subvenções públicas às entidades assistenciais, organizada em nível federal com a criação do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), em 1937, definiu um modelo

de primazia da ação privada e de sua autoregulação.¹ Sequer a atuação da Legião Brasileira de Assistência (LBA), primeira instituição pública nacional de assistência social, alterou tal trajetória. Ao contrário, em que pese ter implementado programas e serviços para a população de baixa renda², a LBA deu seguimento à política de distribuição de subvenções, incluindo tanto parceiros governamentais, como não governamentais. Em seu Estatuto, a LBA não distinguia estados e municípios das entidades filantrópicas para fins de recebimento de assistência técnica ou financeira, definindo um padrão onde governos, nacional ou subnacionais, não tinham primazia sobre a iniciativa privada (LICIO, 2012). Após 1969, transformada em fundação vinculada ao Ministério do Trabalho e Ação Social, a LBA ampliou sua estrutura, passando a operar com escritórios estaduais e aumentando sua oferta de serviços e programas. Contudo, não superou um modelo de ação marcado pela centralização decisória no Governo Federal (GONTIJO, 2015), baixa articulação com as ações assistenciais subnacionais (SOARES; CUNHA, 2016), e vínculo com interesses particulares ligados à atuação política (SPOSATI *et al.*, 1998).

O reconhecimento da responsabilidade pública no campo assistencial emergiu junto com o fortalecimento do Estado em sua função protetiva e distributiva, no contexto da redemocratização. A previsão constitucional da assistência social como direito social significou uma profunda alteração na concepção até então dominante. A Carta Constitucional não apenas afirma o novo campo de ação pública, mas o orienta para um modelo de gestão descentralizado e participativo, com responsabilidades partilhadas entre os níveis de governo, cabendo à esfera federal a coordenação e normatização. A regulamentação realizada por meio da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), em 1993, detalhou o arranjo intergovernamental

¹ Também em 1938 foi publicado o Decreto-Lei n° 527, que regulou as subvenções públicas às entidades, institucionalizando como principal tarefa do Estado o apoio financeiro às obras privadas de assistência social. Ver a respeito Mestriner (2001).

² Tais como a assistência pré-natal, o reforço alimentar, o apoio e assistência à criança e à família, o amparo à velhice, o desenvolvimento comunitário, assistência judiciária, entre outros enumerados no Decreto n° 12, de 18 de janeiro de 1991.

que deveria conduzir a institucionalidade da política: determinou que as ações das três esferas de governo deveriam ocorrer de forma articulada (art. 11) e reconheceu o protagonismo de estados e municípios no processo de descentralização político-administrativa (art. 5º). Contudo, os entes federados não foram citados entre o rol de atores que comporiam o futuro sistema descentralizado (art. 6º):

Art. 6º As ações na área de assistência social são organizadas em sistema descentralizado e participativo, constituído pelas entidades e organizações de assistência social abrangidas por esta lei, que articule meios, esforços e recursos, e por um conjunto de instâncias deliberativas compostas pelos diversos setores envolvidos na área. (BRASIL, 1993, grifo nosso).

Embora de maneira tímida, a ampliação da responsabilidade pública no campo da assistência social tem início ainda na década de 1990, e em especial após a extinção da LBA e com o avanço do processo de descentralização. A então Secretaria de Assistência Social (SAS), vinculada ao Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), assumiu os convênios da extinta LBA e passou a se relacionar diretamente com os governos subnacionais. Ademais, seguindo as determinações da Loas, o Governo Federal promoveu a regulamentação do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e passou a apoiar a implementação dos conselhos, fundos e planos de assistência social previstos no art. 30 da Loas para os três níveis de governo.

O repasse das ações federais para governos subnacionais foi formalizado em 1996, mediante convênios articulados pela SAS e pelo CNAS, firmados principalmente com os estados, os quais, por sua vez, deveriam repassar os recursos aos municípios e entidades³. Arretche (1999) avalia que o desenho desse primeiro programa federal de descentralização da assistência social, após extinção da LBA, não apresentava grandes incentivos aos municípios, visto que transferia

³ Segundo o apurado por Licio (2012), essa estratégia foi adotada porque, naquela época, as estruturas municipais ainda não estavam satisfatoriamente instaladas e se fazia necessário garantir a renovação dos convênios.

para o mesmo a responsabilidade integral pela execução das ações, sem garantia de regularidade no repasse dos recursos federais. Uma vez que aderisse, o município passava a responder por todas as ações diretas de assistência em seu território, de modo que União e governo estadual estariam desobrigados de desempenhar tais tarefas, exceto em casos de calamidade pública. Nesse sentido, de acordo com a autora, até setembro de 1997 apenas 33% dos municípios tinham aderido ao processo de descentralização.

Quatro anos depois de promulgada a Loas, em 1997, foi editada a primeira Norma Operacional Básica (NOB) que conceituou o sistema descentralizado e participativo da assistência social e ampliou o escopo das competências dos três níveis de governo, estabelecendo níveis diferenciados de gestão⁴, nos moldes do Sistema Único de Saúde (SUS). Além disso, criou uma comissão tripartite de caráter consultivo, formada por representantes dos entes federados, para discussão de aspectos relativos à implementação da política.

Em 1998, com a adoção de nova NOB, buscou-se avançar na operacionalização da Loas. Essa norma tornou automática a transferência de recursos para os governos subnacionais; exigiu a alocação de recursos próprios de todos os níveis de governo nos respectivos fundos de assistência social; diferenciou serviços, programas e projetos; ampliou as atribuições dos conselhos; e criou os espaços deliberativos de negociação entre níveis de governo, na forma das Comissões Intergestores Bipartite (CIB), compostas pelo gestor estadual e respectivos gestores municipais, e Tripartite (CIT), compostas por gestores municipais, estaduais e pelo gestor federal de assistência social.

⁴ A Norma Operacional Básica e Sistemática de Financiamento da Assistência Social (dez/1997) previu dois níveis de gestão. O nível de gestão estadual e do DF recebia recursos do FNAS; coordenava e apoiava financeiramente serviços e programas e gerenciava convênios com entidades privadas diretamente nos municípios que ainda não haviam instituído fundos, conselhos e planos de assistência social (art. 30 da Loas); bem como executava ações de caráter regional. O nível de gestão municipal recebia diretamente os recursos do Governo Federal, via FNAS, desde que tivesse cumprido os requisitos do art. 30 da Loas.

Contudo, em que pese as normativas e a nova institucionalidade intergovernamental, não havia clareza sobre a natureza e os objetivos da oferta pública direta ou por ela mantida ou apoiada. A pauta da CIT, que só começou a se reunir de fato em 1999, era mobilizada pelo cronograma de repasses para financiamento dos chamados serviços continuados⁵, já operados na modalidade fundo a fundo, e pelos programas federais então existentes, em especial o voltado à erradicação do trabalho infantil e ao combate à exploração sexual de crianças e adolescentes. Vale ressaltar que nessa época os programas federais eram ainda financiados por meio de convênios com os entes subnacionais.

A descentralização observada no período avançou sobretudo no sentido da municipalização⁶, carecendo, contudo, de diretrizes nacionais e mecanismos que permitissem alcançar a expansão e uniformidade das ofertas implementadas pelos entes federativos no campo da assistência social. Observa-se a inexistência de parâmetros nacionais ou indicadores que organizassem o repasse de recursos federais: até 1999, as novas modalidades de transferências fundo a fundo reproduziam as séries históricas dos repasses convencionais do período anterior, em especial no que se refere aos serviços de ação continuada (CHAIBUB; JACCOUD;HADJAB, 2010). Almeida (2005) considera que no período FHC houve pouco investimento em coordenação intergovernamental na área da assistência social, de modo que o Governo Federal e

⁵ Eram chamados Serviços de Ação Continuada (SAC) aqueles executados por um conjunto variado de instituições, de creches a abrigos e instituições de assistência a pessoas com deficiência e idosos, e cuja execução estava a cargo dos estados e municípios diretamente ou por intermédio de entidades sem fins lucrativos. Assim, por meio dos SACs, recursos federais eram transferidos para fundos estaduais e municipais, e dele às entidades prestadoras dos serviços, sendo aquelas esferas responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização dos serviços prestados. Com esse modelo, observou-se a manutenção de um mesmo padrão de distribuição de recursos ao longo dos anos, onde imperava a chamada “série histórica”, que acompanhava não as necessidades de oferta de serviços, mas o financiamento das redes de serviços já instaladas.

⁶ Em 2001, a maior parte dos municípios tinha cumprido a determinação de criação de conselhos, fundos e planos de assistência social: apenas 11% ainda não possuíam conselhos, 18% não haviam elaborado os planos e 14% não tinham criado os fundos (BOSCHETTI, 2002).

os governos estaduais tornaram-se quase que exclusivamente repassadores de recursos fundo a fundo para os municípios, os quais possuíam significativa autonomia decisória e uma teia de relações com organismos não governamentais prestadores de serviços, sobretudo as filantrópicas. Satyro e Cunha (2014), por sua vez, reconhecem que algumas mudanças incrementais foram processadas, mas que não alteraram substancialmente a política. De fato, cabe assinalar que as mudanças institucionais realizadas nesse período deixaram legados que facilitaram o desenvolvimento das relações intergovernamentais na construção da responsabilidade pública para oferta da política, tais como: o desmonte do modelo clientelista baseado na LBA; a criação dos fóruns de gestores municipais e estaduais da assistência social – Congemas e Fonseas, respectivamente – interessados em garantir seu espaço no processo de construção das institucionalidades da política; e a criação de instâncias de pactuação federativa – CIT, CIBs.

2.2 O Sistema Único de Assistência Social e as responsabilidades federativas

Ainda que tenha permitido avanços institucionais, o modelo de descentralização adotado durante a década de 1990 pouco avançou para o fortalecimento de uma política pública que afirmasse a responsabilidade estatal na garantia de proteção aos públicos vulneráveis – família, maternidade, infância, adolescência, velhice e população carente – e que a tornasse exigível “para quem dela necessitar”. A superação da fragmentação institucional ganhou corpo a partir de 2003, quando assume o governo uma coligação de centro-esquerda comprometida com o fortalecimento das políticas sociais. O governo federal passa a liderar a discussão e, posteriormente, a implementação de um arranjo institucional e normativo que respondesse aos reclamos de uma gestão descentralizada, mas integrada entre os entes federados, e dotando de institucionalidade a responsabilidade pública afirmada constitucionalmente. A aprovação, em 2004, de uma nova Política Nacional de Assistência Social (PNAS)

organiza, pela primeira vez para esse campo, as bases de uma gestão pública e compartilhada entre os níveis de governo, com uniformização de objetivos e princípios, com a regulação das responsabilidades comuns e específicas, incluindo aspectos do planejamento e financiamento das ações. Com a PNAS, emerge uma agenda inovadora: a implementação e gestão do Sistema Único de Assistência Social (Suas).

Em 2005, uma terceira NOB detalhou o arranjo institucional e financeiro intergovernamental que pretendia apoiar e viabilizar o pacto federativo que estava na base do Suas.⁷ A PNAS e, sobretudo, a NOB de 2005, chamada de NOB Suas, avançaram na interpretação da Loas de 1993 no sentido de reforçar a gestão compartilhada, o cofinanciamento da política pelas três esferas de governo e a definição mais clara das competências da União, estados, Distrito Federal e municípios, com a participação e mobilização da sociedade civil.

A Loas de 1993 havia previsto competências específicas para cada esfera federativa. À União coube a responsabilidade pelo Benefício de

⁷ Franzese (2010) destaca a semelhança dos objetivos do Suas e do Sistema Único de Saúde (SUS), que pode ser observada na prioridade para a universalização do acesso aos serviços, na criação de redes de serviços descentralizadas e hierarquizadas, na divisão de competências e responsabilidades entre as três esferas de governo, nos níveis de gestão instituídos para essas esferas, e os mecanismos e critérios de transferência de recursos e cofinanciamento. A rede do Suas foi hierarquizada a partir da identificação de dois níveis de proteção, básico e especial, cada qual operando com mecanismos específicos de transferência de recursos na forma de piso fixo e variável, como adotado no SUS. A Proteção Social Básica tem como objetivo a prevenção de situações de risco e destina-se à população que vive em situação de fragilidade (pobreza, acesso precário aos serviços públicos, fragilização de vínculos afetivos). Prevê o desenvolvimento de serviços, programas e projetos locais de acolhimento, convivência e socialização de famílias e de indivíduos. Atua principalmente por meio dos Centros de Referência de Assistência Social (Cras) e da rede de serviços socioeducativos direcionados para grupos específicos, como crianças e idosos. Os Benefícios Eventuais, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e demais transferências de renda também compõem a Proteção Social Básica. A Proteção Social Especial, por sua vez, destina-se a famílias e indivíduos em situação de risco pessoal ou social, cujos direitos tenham sido violados ou ameaçados. Suas atividades são diferenciadas de acordo com níveis de complexidade (média ou alta) e conforme a situação vivenciada pelo indivíduo ou família, atuando junto ao sistema de garantia de direitos. O Centro de Referência Especializada em Assistência Social (CREAS) é a unidade pública estatal que oferta serviços da PSE, além de coordenar e fortalecer a articulação dos serviços com a rede de assistência social e as demais políticas públicas.

Prestação Continuada e apoio financeiro aos serviços, aos programas e aos projetos de enfrentamento da pobreza em âmbito nacional. Também lhe foram atribuídas diversas responsabilidades inerentes à coordenação nacional da política (art. 19), tais como elaboração de proposta orçamentária e de uma política de qualificação de recursos humanos; a proposição de critérios de distribuição de recursos; bem como prestar assessoramento técnico aos entes federativos e entidades de assistência social, entre outros.

Aos estados, a Loas designou o papel de “prestar os serviços assistenciais cujos custos ou ausência de demanda municipal justifiquem uma rede regional de serviços, desconcentrada, no âmbito do respectivo Estado” (art. 13, V). Em outras palavras, a única atribuição exclusiva para os estados, em termos de prestação direta de serviços, era de cunho residual e se refere aos casos em que a demanda individual de cada município seja baixa e os custos para instalação sejam altos – o que foi materializado pela NOB/Suas como diretriz para a organização da oferta de serviços da proteção especial. Esse papel supletivo em relação à proteção especial, aliado ao seu papel coordenador no âmbito da sua circunscrição, conferiram aos estados a responsabilidade pela condução do processo de regionalização da oferta dos serviços de média e alta complexidade. Vale ainda destacar sua responsabilidade em estimular e apoiar técnica e financeiramente as associações e consórcios municipais na prestação de serviços de assistência social para ambos os níveis de proteção.

Aos municípios, a Loas de 1993 reservou o papel de execução dos projetos de combate à pobreza, dos serviços socioassistenciais, bem como o cofinanciamento e pagamento do auxílio-natalidade e do auxílio-funeral. Em termos de competência comum aos três níveis de governo, destaca-se a responsabilidade dos mesmos na condução de ações assistenciais de caráter de emergência.

Cabe, entretanto, destacar que durante a trajetória de consolidação do Suas, outras normativas puderam tratar sobre as responsabilidades dos entes federativos, em especial na oferta dos serviços. A Tipificação Nacional

dos Serviços Socioassistenciais⁸ de 2009 (Resolução nº 109) ofereceu uma padronização para os serviços de proteção social básica e especial a serem ofertados com definição de conteúdos, público-alvo, objetivos, abrangência territorial e resultados almejados. De maneira geral, as ofertas implementadas pelos municípios, diretamente ou por intermédio de entidades filantrópicas, devem ser identificadas a um dos serviços tipificados e passar por um processo de reordenamento. Desse modo estariam aptos a serem atendidos por um dos mecanismos de cofinanciamento federal pactuado pela CIT. Para terem acesso ao recurso federal, os estados, os municípios e o DF devem formalizar, individualmente, um termo de aceite eletrônico, disponível em sistema de informação do MDS.

A PNAS (2004), a NOB Suas de 2005, bem como outros normativos estruturantes da gestão do Suas, avançaram no detalhamento das responsabilidades dos entes federativos para a gestão da política em relação ao que previu a Loas em 1993. A lógica da definição dessas competências se valeu do princípio da subsidiariedade, segundo o qual “as instâncias federativas mais amplas não devem realizar aquilo que pode ser exercido pelas instâncias locais” (BRASIL, 2005, p. 23).

O Suas se relaciona com os entes estaduais e municipais mediante o mecanismo da adesão, previsto pela NOB Suas de 2005. Exigências pactuadas entre os entes tornaram obrigatórios os relatórios anuais de

⁸ Os serviços foram tipificados segundo o nível de proteção:

- I - Serviços de Proteção Social Básica: a) Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF); b) Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos; c) Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas.
- II - Serviços de Proteção Social Especial de Média Complexidade: a) Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (Paefi); b) Serviço Especializado em Abordagem Social; c) Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA), e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC); d) Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, idosas e suas Famílias; e) Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.
- III - Serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade: a) Serviço de Acolhimento Institucional, nas seguintes modalidades: abrigo institucional; Casa-Lar; Casa de Passagem; Residência Inclusiva; b) Serviço de Acolhimento em República; c) Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora; d) Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências.

gestão e a estruturação de sistemas e processos de gestão da informação e monitoramento. Quanto ao cofinanciamento, a NOB Suas de 2005 tratou dos critérios de partilha e dos mecanismos de transferência de recursos federais, bem como da gestão financeira por meio dos fundos de assistência social nos três níveis de governo. Sob o aspecto da coordenação federativa, a NOB Suas de 2005 trouxe algumas novidades como: a criação do pacto de aprimoramento dos Estados e do DF que, aliado ao mecanismo do Índice de Gestão Descentralizada (IGD) do Suas, permitiu a contratualização de metas e resultados junto a esse nível de governo; o aperfeiçoamento dos níveis de gestão⁹; e a criação dos respectivos incentivos financeiros para o funcionamento do sistema.

Esse acúmulo foi, enfim, consolidado na Lei nº 12.435/2011, que adequou os dispositivos da Loas para acolher o novo arranjo institucional da política de assistência social, na forma do Suas. Com sua promulgação, a Loas foi alterada, reconhecendo-se o Sistema Único de Assistência Social (Suas) como pilar institucional da política de assistência social. Entre as várias mudanças introduzidas, a nova redação da Loas afirma a gestão compartilhada com ênfase no cofinanciamento e na cooperação entre os entes (art. 6). Os entes federativos foram finalmente incluídos no art. 6º e reconhecidos enquanto componentes do sistema descentralizado. As alterações incluíram ainda novas responsabilidades comuns entre os entes federativos quanto ao funcionamento do Suas, como a gestão do trabalho e educação permanente, a gestão integrada de serviços e benefícios, e a vigilância socioassistencial.¹⁰ A nova redação da Loas reafirmou a

⁹ Além dos níveis de gestão estadual e municipal, já definidos na NOB de 1998, a gestão municipal passou a ter a possibilidade de se enquadrar em três níveis (inicial, básica e plena), habilitada segundo a complexidade das responsabilidades assumidas (BRASIL, 2005, p. 23). Posteriormente a NOB 2012 modificou as formas de aferição dos níveis de gestão – vinculando-a a um indicador de estágio de organização do Suas (ID-Suas) em âmbito local/territorial, alegando, entre outras razões, dificuldades na sua verificação e na retomada dos serviços pelo governo estadual no caso da desabilitação dos municípios (NOB 2012, p. 3)

¹⁰ Outras alterações relevantes foram: a especificação das condições para funcionamento das entidades e organizações de assistência social; a definição de unidades públicas estatais para oferta preferencial de serviços de proteção básica (Cras) e especial (Creas); e a permissão do uso de recursos federais para remuneração de profissionais contratados pelos entes federativos.

responsabilidade dos três níveis com a modalidade de transferências automáticas e entre fundos, de modo a garantir a previsibilidade dos recursos para os executores. Duas novas competências compartilhadas por todos os níveis de governo foram afirmadas: o monitoramento e a avaliação da política de assistência social e o cofinanciamento para o aprimoramento da gestão. Para orientar o cofinanciamento federal nesse último aspecto foi criado o Índice de Gestão Descentralizada (IGD) do Suas, o qual condiciona o repasse de recursos federais aos resultados do ente federativo na gestão da política.

Em 2012, foi editada uma nova NOB, cuja formulação foi amplamente discutida pela CIT, CIBs e conselhos de assistência social. O texto buscou um caráter mais operacional do que a NOB de 2005, e teve entre suas inovações: o fortalecimento das ações de planejamento e monitoramento; o reconhecimento de especificidades regionais; a flexibilização na utilização de recursos do cofinanciamento federal com a instituição dos Blocos de Financiamento; e o repasse fundo a fundo para despesas de investimento em equipamentos públicos.

A NOB de 2012 consolidou o processo de amadurecimento da operacionalização da política durante seus primeiros oito anos de implementação e explicitou, no seu texto introdutório, o propósito de avançar no aprimoramento do Suas sob a perspectiva da coordenação federativa:

[...] por meio da introdução de novas estratégias de financiamento e gestão, consubstanciadas na instituição dos blocos de financiamento, na pactuação de prioridades e metas, valorização da informação, do monitoramento e do planejamento como ferramentas de gestão e na instituição de um novo regime de colaboração entre os entes, por meio do apoio técnico e financeiro, orientado por prioridades e para o alcance das metas de aprimoramento do sistema (NORMA OPERACIONAL BÁSICA, 2012, p. 15) (Brasil, 2013).

O quadro, a seguir, sintetiza os principais normativos e aspectos das estratégias de coordenação federativa da política de assistência social nas diversas fases da sua trajetória.

Quadro I – Coordenação Federativa e principais normativos da política de assistência social

	Década de 1930	1988 a 2003	2004 a 2016 (Suas)
Coordenação federativa e responsabilidades dos três níveis de governo	<ul style="list-style-type: none"> - Ações fragmentadas, subvencionadas por órgão federal e implementadas majoritariamente por entidades filantrópicas. - Ações estaduais e municipais na área de assistência social eram residuais e independentes das ações das entidades subvencionadas diretamente pela LBA. 	<ul style="list-style-type: none"> - CF 1988 prevê a responsabilidade pública na oferta da política e a descentralização político-administrativa para sua implementação. - A publicação da Loas, extinção da LBA e publicação das NOBs avançam na especificação da competência de cada nível de governo, mas a implementação foi parcial. 	<ul style="list-style-type: none"> - Avanços significativos na construção da identidade da política, definição das competências dos entes federativos, (tendo a União como formuladora, reguladora e financiadora; municípios como executores; e estados com papel indefinido - entre coordenação regional e execução residual da política). - criação e consolidação de espaços e ferramentas de coordenação federativa - Papel dos governos estaduais permanece residual e discricionário.
Principais normativos	<ul style="list-style-type: none"> - Criação da LBA, sob a forma de associação civil (Decreto-Lei nº 4.830/1942). - LBA é transformada em Fundação (Decreto-Lei nº 593/1969). 	<ul style="list-style-type: none"> - Constituição Federal (1988). - Loas (1993). - Extinção da LBA (Medida Provisória nº 813/1995). - NOB 1 (1997). - NOB 2 (1998). 	<ul style="list-style-type: none"> - PNAS (2004) - NOB-Suas (2005) - Alteração da LOAS – Lei nº 12.435/2011 - NOB-Suas (2012) (Brasil, 2013).

Fonte: Elaboração própria.

3 Papel das instâncias de coordenação federativa para implementação da Política de Assistência Social

A divisão de responsabilidades entre os três níveis de governo não esgota o arranjo federativo que organiza, desde meados da década de 2000, a política de assistência social. Entre os importantes mecanismos mobilizados, destaca-se a criação e progressivo empoderamento dos espaços de interação e coordenação da ação governamental. Na esfera nacional, a CIT atua como instância de decisão, produzindo ou pactuando normativas sobre aspectos centrais da política e de seu processo de implementação. Na assistência social, a implementação da política pública ganhou complexidade devido à citada herança institucional, marcada pela fragmentação e pela incipiência da ação governamental. Implementar um “sistema único” nesse contexto implicou múltiplas tarefas, todas dependentes da adesão dos entes subnacionais e muito especificamente dos municípios, responsáveis pela execução praticamente integral dos serviços previstos.

O processo de implementação do Suas foi operado com ampla produção de regulação comum, incidindo em aspectos estratégicos tais como público prioritário, natureza e organização de ofertas, transferências financeiras, recursos humanos, instrumentos de gestão e exigências organizacionais para a rede de serviços, onde a CIT teve papel central. Mas o estudo sobre a atuação da Comissão Intergestores Tripartite também ganha relevância dado o contexto de implementação marcado por heterogeneidade e desigualdades entre níveis de governo e, mesmo, em cada um dos níveis subnacionais de governo. A fragilidade administrativa e gerencial dos municípios foi confrontada a novas exigências relacionadas à gestão do sistema, destacando-se a adoção e promoção de instrumentos e sistemas informacionais para o monitoramento das ações, a manutenção de registros de atendimento ou prestações de contas, além de exigir capacidade de instalação e gestão de equipamentos públicos e recursos humanos, inexistentes na maioria dos municípios. Dessa forma, é simultaneamente no campo da pactuação e coordenação intergovernamental, e no âmbito da implementação, que

será analisada a experiência da CIT da assistência social entre 2005 e 2016. Assim, a primeira parte da seção destacará o processo de construção e organização das instâncias de pactuação federativa, destacando suas agendas e prioridades. A segunda parte tratará das negociações em torno dos pactos intergovernamentais – relevante mecanismo de incentivo e indução de cooperação federativa operado por aquele colegiado.

3.1 A instância nacional de coordenação federativa do Suas – trajetória e agenda

Uma das iniciativas estruturantes para a configuração do novo sistema, e de importância fundamental para conferir institucionalidade às relações federativas, foi o aperfeiçoamento do papel das instâncias de pactuação – Comissões Intergestores Tripartite e Bipartite – e das instâncias de deliberação – conselhos de assistência social nos três níveis de governo. A Comissão Intergestores Tripartite (CIT) – formada por representantes de gestores dos três níveis de governo – assim como as Comissões Intergestores Bipartite (CIB) – integradas por representantes de cada estado e seus respectivos municípios – atuam como instâncias de negociação e pactuação quanto aos aspectos operacionais da política. Já o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e seus equivalentes no âmbito dos demais entes federativos funcionam como instâncias colegiadas de deliberação do Suas, compostas por representação paritária do governo e da sociedade civil. A instância nacional de pactuação do Suas, a CIT, é uma estrutura de coordenação que opera como espaço institucional de informação, alinhamento e decisão, produzindo ou pactuando normativas sobre aspectos centrais da política e de seu processo de implementação. Organizada como um fórum permanente de gestão colegiada, a CIT estabelece acordos sobre os aspectos operacionais da política, possibilitando a participação dos executivos estaduais e municipais nas definições nacionais referentes às ofertas e à gestão.

Como já citado, as comissões intergestores surgiram, na política de assistência social, com a NOB de 1997, mas ainda com caráter consultivo.

Em 1998, essas instâncias ganharam responsabilidade decisória sobre os aspectos operacionais, tal como observado no SUS desde o início da década de 1990. Embora a NOB de 1998 tivesse previsto a CIT como instância de pactuação, até o advento do Suas ela tinha como principal atribuição habilitar ou desabilitar¹¹ os entes federados segundo o cumprimento de determinados requisitos para o seu respectivo nível de gestão¹². Nos demais aspectos da política, suas competências se limitavam a participar e discutir (NORMA OPERACIONAL BÁSICA 1998, item 2.2.4)¹³ (BRASIL, 1999). Foi a NOB Suas de 2005 que alargou a competência dessa instância no sentido de pactuar a implantação do Suas e os critérios e procedimentos de transferência de recursos federais para o cofinanciamento das ações junto aos estados, DF e municípios (BRASIL, 2005, p. 44). A partir daí, ampliaram-se as possibilidades de participação no processo decisório de estruturação do novo sistema. A NOB de 2012 expandiu ainda os instrumentos de gestão à disposição do Suas ao prever pactos de aprimoramento não apenas para Estados, como já previsto na NOB-Suas de 2005, mas também para municípios. Previu ainda novos instrumentos de pactuação entre os entes como planos de providências¹⁴ e planos de apoio.¹⁵

¹¹ A NOB de 1998 exigia que, para a habilitação dos estados, Distrito Federal e municípios às condições de gestão estadual e municipal, os mesmos deveriam comprovar o estabelecimento do Conselho e do Fundo de Assistência Social em lei, assim como o funcionamento efetivo no âmbito de sua jurisdição político-administrativa. Da mesma forma, era necessário comprovar a existência de um Plano de Assistência Social devidamente aprovado pelo conselho. Esses documentos deveriam ser apresentados à respectiva CIB, no caso dos municípios, e à CIT, no caso dos estados, para análise e deliberação.

¹² Ao modificar as formas de aferição dos níveis de gestão, a NOB 2012 retirou da competência das comissões intergestores a responsabilidade pela habilitação/desabilitação dos entes nesse aspecto.

¹³ A NOB de 1998 previu que a CIT tinha competência apenas para discutir os critérios de partilha dos recursos federais para a política (NOB 1998, item 2.2.4) (Brasil, 1999).

¹⁴ Instrumento de planejamento das ações elaborado por cada ente para superação das dificuldades na gestão da política, a ser aprovado pelo respectivo conselho municipal e pactuado nas CIBs, no caso dos municípios. No caso dos estados, os planos de providências devem ser pactuados na CIT e aprovados pelo conselho estadual.

¹⁵ Decorre do Plano de Providências. Consiste no planejamento de assessoramento técnico e financeiro, para superação das dificuldades na gestão da política. Deve ser elaborado pelo estado quanto aos seus municípios e encaminhado para pactuação na CIB ou CIT, de acordo com o envolvimento e responsabilidade de cada ente.

As pactuações no âmbito da CIT são entendidas como “negociações e acordos estabelecidos entre os entes federativos envolvidos por meio de consensos para a operacionalização e o aprimoramento do Suas” (NORMA OPERACIONAL BÁSICA, art. 133) (BRASIL, 2013). As decisões devem ser publicadas, amplamente divulgadas e encaminhadas para conhecimento dos respectivos conselhos de assistência social e deliberação naquilo que lhe couber (NORMA OPERACIONAL BÁSICA 2012, art. 133, § 3º) (BRASIL, 2013). A NOB Suas de 2012 fixou em cinco o número de representantes da CIT em relação a cada um dos níveis de governo, indicados respectivamente pelo órgão gestor federal da política de assistência social, pelo FONSEAS e pelo CONGEMAS, segundo o critério das cinco regiões do país.

O Fórum Nacional de Secretários (as) de Estado da Assistência Social (FONSEAS) é uma instância de articulação política das secretarias estaduais de assistência social ou congêneres. O Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (CONGEMAS)¹⁶, por sua vez, representa os municípios brasileiros junto ao Governo Federal e aos governos estaduais, para fortalecer a representação municipal nos conselhos, comissões e colegiados, em todo o território nacional. A origem desses fóruns remonta a meados da década de 1990, período em que os gestores estaduais e municipais da assistência social passaram a se organizar para dar conta do processo de descentralização que pairava sobre a política, sobretudo a partir da extinção da LBA. Desde então, de maneira mais ou menos articulada, conforme o estágio da descentralização da política, esses fóruns foram reconhecidos¹⁷ com a prerrogativa, inclusive, de nomear seus representantes para compor as Comissões Intergestores e, em alguns casos, os conselhos de assistência social.

O fortalecimento do processo de pactuação e de seus atores foi objetivo da NOB Suas de 2012 (artigo 135) que, abrigoando um capítulo

¹⁶ Inicialmente o Congemas era conhecido como Fórum Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (Fongemas). É assim que a NOB de 1998 se refere ao mesmo. Esse nome foi alterado em 1999, já durante o funcionamento da CIT.

¹⁷ Todas as NOBs da assistência social, desde a primeira editada em 1997, reconhecem a existência do Congemas e do FONSEAS para fins de indicação de representantes para as comissões intergestores.

dedicado às instâncias de negociação e pactuação do Suas, acolheu o alargamento de competências da CIT observado nos sete anos anteriores. Reconheceu-se, entre outras atribuições: pactuar estratégias para a implantação, operacionalização e aprimoramento do Suas; estabelecer acordos acerca de questões operacionais relativas à implantação e qualificação das ações; pactuar instrumentos, parâmetros e mecanismos de implementação e regulamentação do Suas; pactuar critérios de partilha e procedimentos de transferências de recursos para os estados e municípios; e pactuar os serviços socioassistenciais de alto custo e as responsabilidades de financiamento e execução.

O adensamento das pactuações também foi observado na agenda de debates da CIT. A partir de 2005, a CIT ampliou progressivamente a sua pauta de discussões e deliberações, passando a responder por um conjunto amplo de temas. Analisando as atas de reuniões da CIT da assistência social, estudos anteriores (MACHADO; PALLOTI, 2014; GONTIJO, 2015) avaliam que a mesma produziu um volume significativo de decisões em áreas centrais da política, como financiamento, criação de novos serviços ou modificação nos existentes, relações intergovernamentais e instrumentos de monitoramento e avaliação. Concluem ainda que, nesse período, a União foi quem apresentou maior poder de agenda, sendo responsável por apresentar a maior parte dos itens pactuados. Quanto aos demais entes, as posições via de regra foram de questionar e qualificar as propostas do Governo Federal, modificando-as nos aspectos de seus respectivos interesses: desde critérios que organizam os repasses de recursos federais para Estados e Municípios, até pactos intergovernamentais visando o aprimoramento da gestão da política nos estados e municípios.

Mas em que pese não serem a pauta mais frequente na agenda da CIT, os temas relacionados ao financiamento da política – tais como custeio das ações, forma de repasse e critérios de partilha dos recursos federais – tiveram uma grande incidência na dinâmica de consolidação do Suas e na própria legitimação e empoderamento da CIT. A existência de recursos financeiros novos para a política foi um elemento central na

consolidação do “sistema único” e da gestão tripartite, estimulando uma efetiva mudança de trajetória diante de um longo histórico de precária atuação pública na oferta de serviços assistenciais. Mais do que dobraram os recursos federais disponíveis para os serviços da proteção básica no período 2003-2009, conforme demonstrado por Mesquita e outros (2012). Esse aumento teve o papel estratégico de ampliar os meios de ação dos governos subnacionais (municipais em especial), além de promover a convergência no investimento municipal para as mesmas finalidades.

No campo do financiamento, outros fatores também atuaram como efetivos indutores à adesão dos entes subnacionais ao Suas. No que se refere à forma de repasse, a substituição das transferências convencionais por repasses regulares e automáticos entre o Fundo Nacional de Assistência Social e os fundos estaduais e municipais (o chamado repasse fundo a fundo) assegurou a continuidade dos recursos em valor e finalidade, agregando confiabilidade ao sistema e seu arranjo institucional. Essa segurança foi particularmente importante para uma política que não conta com garantias de vinculação orçamentária em nenhum dos níveis de governo, ao contrário do que ocorre com a educação e a saúde, igualmente responsáveis pela manutenção de serviços continuados operados por equipamentos e recursos humanos próprios.

Outra relevante iniciativa no âmbito do Suas foi o fim das transferências de recursos na antiga modalidade de Serviços de Ação Continuada (SAC), assim como para programas concebidos e formulados no âmbito federal, modalidades que até então organizavam os repasses desse nível de governo a estados e municípios (TAVARES, 2009; BOSCHETTI, 2002). Os antigos programas federais, assim como o apoio aos serviços operados pela rede privada, continuaram a ser executados, mas por dentro dos novos serviços socioassistenciais. O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil passou a estar vinculado aos Serviços de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) e de Proteção e Atendimento Especializado à Famílias e Indivíduos (PAEFI), e o atendimento das crianças e adolescentes pelo Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos. O financiamento federal passou a ser dirigido na forma de 12 serviços

tipificados, ou seja, serviços cuja normatização passou pela pactuação da CIT e que contou com a adesão dos três níveis de governo como sendo as ações de oferta obrigatória pelo Suas em todos os municípios, respeitando especificidades de tamanho e características da população.

A consolidação das transferências federais por níveis de proteção (serviços de básica, média ou alta complexidade) – e associados a pisos e blocos de repasses de cada nível¹⁸ – representou uma efetiva indução à ampliação da rede, inclusive com impacto na alocação dos recursos financeiros municipais. Como mostram Mesquita e outros (2012), em que pese o Suas não contar com definição legal sobre a responsabilidade de cada instância federativa no financiamento da política, as regras pactuadas na CIT têm estimulado o aumento do financiamento da política pelas instâncias subnacionais. Mas as autoras observam diferenças expressivas de trajetórias. Em primeiro lugar, a participação dos recursos próprios no cofinanciamento do sistema varia significativamente conforme porte e região dos municípios, e conforme região no caso dos Estados. Em segundo lugar, o engajamento dos municípios no financiamento da assistência social cresceu consistentemente entre 2005 e 2008, enquanto os estados se engajaram menos e mantiveram fraca participação no cofinanciamento dos fundos de assistência social.¹⁹ Teria havido ainda um incremento de recursos estaduais para a política, mas à margem dos fundos de assistência social: seja por meio da modalidade convenial em detrimento da transferência regular fundo a fundo²⁰, seja associado aos

¹⁸ A Nob-Suas instituiu oito pisos, sendo três pisos na PSB (Piso Básico Fixo, Piso Básico de Transição e o Piso Básico Variável) e quatro pisos na PSE (Piso Fixo de Média Complexidade; Piso de Transição de Média Complexidade; e os Pisos Proteção de Alta Complexidade I e II. Na NOB 2012 os pisos foram reformulados e passaram a se configurar da seguinte forma: 2 pisos para a Proteção Básica (Piso Básico Fixo e o Piso Básico Variável), e cinco pisos para a proteção especial (Média Complexidade: a) Piso Fixo de Média Complexidade, b) Piso Variável de Média Complexidade, c) Piso de Transição de Média Complexidade; e Alta Complexidade: a) o Piso Fixo de Alta Complexidade; e b) o Piso Variável de Alta Complexidade).

¹⁹ Essa avaliação é confirmada para o período posterior.

²⁰ Segundo o Censo Suas, em 2015 quatros estados (AC, ES, RO e TO) ainda possuíam a modalidade de repasses para municípios via convênio.

programas próprios não vinculados às modalidades de ofertas pactuadas no âmbito do Suas pela CIT.

A adoção pela CIT de critérios transparentes e pactuados para a alocação dos recursos federais ofereceu garantias aos entes subnacionais sobre as diretrizes normativas e políticas do Suas.²¹ O tratamento igualitário e equitativo com base em indicadores negociados e respondendo a prioridades nacionais permite previsões sobre as ofertas e expansões que poderão contar com transferências federais. Além de induzir a ampliação dos recursos municipais e sua destinação nos serviços pactuados, as regras e incentivos adotados pelas instâncias de pactuação também repercutem ao fortalecer a legitimidade da política pública. Essas deliberações permitem ao Governo Federal resguardar-se das demandas políticas tradicionalmente postas ao gestor federal pela base político-parlamentar a ele coligada. Da mesma forma, a deliberação compartilhada, mas tomada em Brasília, fortalece o gestor local da política nas opções em favor das prioridades tomadas nacionalmente, mesmo quando não coincidentes com as eventuais demandas políticas apresentadas pelos atores locais, sejam prefeitos, vereadores ou outros atores relevantes na esfera municipal. Abre-se uma porta que permite amenizar ou mesmo superar – em muitos casos, de forma inédita – a distribuição não republicana dos recursos a serem disponibilizados para populações identificadas como carentes, ou para territórios marcados pela pobreza.

A adesão dos municípios ao sistema também pode ser avaliada pela aprovação da ampla agenda referente à regulação dos serviços, que atravessa todo o período em análise. A priorização dos repasses federais para a instalação de equipamentos públicos e seus serviços²² foi objeto de

²¹ Como exemplo, o repasse dos recursos para Cras priorizava os municípios com menor receita, menor renda *per capita* e o maior número de famílias pobres. Os municípios do Estado da Bahia, então governado pelo PFL, foram os mais beneficiados por esses repasses.

²² A partir da NOB 2005, os pisos foram distinguidos entre “fixo” e “variável”, sendo os primeiros voltados ao financiamento da estruturação de serviços e equipamentos públicos do Cras e Creas, e os segundos, os chamados pisos variáveis, às situações dinâmicas como o atendimento de prioridades nacionalmente identificadas.

sucessivas pactuações na CIT, e deu corpo a um expressivo movimento de expansão de unidades públicas de referência do Suas. Em 2005, as 2.292 unidades públicas de assistência social existentes nos municípios foram identificadas, sendo pactuado o seu reordenamento para atuarem como equipamentos do Suas, dos quais 1.978 foram reconhecidas como Cras e 314 como Creas (COLIN; JACCOUD, 2009). Em dezembro de 2016, esse quantitativo já havia sido multiplicado por mais de 4 vezes, praticamente alcançando 11 mil unidades públicas, segundo o Censo Suas.²³ O adensamento das ofertas foi convergente ao objetivo prioritário de instalação dos equipamentos públicos, mas também respondeu à adesão dos municípios à proposta de responsabilização estatal dos dois serviços centrais, PAIF e Paefi, que também avançaram. Dados de monitoramento do MDS relevam que em 2016 a capacidade de atendimento do PAIF passou de cinco milhões. Já a capacidade de atendimento do Paefi passou de 123 mil nesse mesmo ano²⁴.

Contudo, se no âmbito dos municípios, a mudança do comportamento dos atores é expressiva, seja em termos de alocação de recursos, seja de ofertas, o mesmo não se observa para os Estados. Os dados sobre expansão e reconfiguração dos serviços estaduais registra poucas alterações. Reafirmando pactuações já realizadas no âmbito da CIT em anos anteriores, a NOB de 2012 determinou expressamente que os estados municipalizassem os serviços de proteção social básica por eles diretamente executados, assegurando seu cofinanciamento (art. 15, X). De fato, em 2010, a maior parte dos estados ainda operava, direta ou indiretamente – por meio de entidades –, uma série de ofertas de serviços

²³ O Censo Suas constitui instrumento instituído pelo Decreto nº 7.334, de 19 de outubro de 2010, com a finalidade de coletar informações sobre os serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais e, assim, possibilitar o monitoramento e avaliação da política. O preenchimento do Censo Suas é obrigatório, sujeito a sanções como o bloqueio de recursos. Realizado em base anual, as formas de cooperação e repartição de responsabilidades para a sua realização devem ser pactuadas na CIT. Suas variáveis permitem a formulação de indicadores que subsidiam o processo decisório da política. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/simulacao/tabsuas/home.php>

²⁴ Os dados dizem respeito à MI Vetor do MDS, disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/miv/miv.php>

da proteção básica. Segundo os dados do Censo Suas, entre 2010 e 2015 houve uma redução de 18 para 11 estados que ofertam a proteção básica. Mas a oferta de serviços da proteção básica ainda era uma realidade para um número expressivo dos estados brasileiros.

Com base em diagnóstico da capacidade institucional dos governos estaduais na assistência social, Silva (2015) identifica que, ao contrário do que se esperava, o advento do Suas não fortaleceu institucionalmente os governos estaduais, tendo constatado grande heterogeneidade entre os mesmos em termos de estrutura física, equipamentos, recursos humanos e percentual de gastos com a política. Revela ainda que não identificou relação direta entre volume dos gastos e tamanho da demanda potencial pelos serviços com a capacidade institucional dos estados. Entre outros fatores, o autor associa as origens desse cenário à excessiva autonomia conferida aos estados na distribuição de responsabilidades federativas da política e a sua não vinculação orçamentária constitucional. De fato, e confirmando a análise proposta por Falletti (2005, 2006) e Arretche (2012), a descentralização no contexto do Suas não implicou necessariamente, para os dois níveis subnacionais de governo, aumento das capacidades estatais. No que se refere ao incremento de poder advindo da descentralização, também se observa desigual distribuição, não apenas no que se refere à capacidade decisória, mas também na capacidade de execução. Arriscamos ainda sugerir que houve uma coincidência de interesses no sentido do menor protagonismo dos estados na expansão do Suas, tanto do Governo Federal que resistia em realizar uma efetiva descentralização política que ampliasse os recursos de poder desse nível de governo, quanto dos próprios estados que se viram em uma posição cômoda de ausência de compromissos formais ou financeiros com os resultados da política.

A expansão de equipamentos públicos e serviços fortaleceu os municípios no âmbito do Suas, inclusive no que se refere ao seu poder de influenciar a agenda da CIT. Esse processo, como já analisado para o caso do SUS (FRANZESE; ABRUCIO, 2009), reduz o poder de influência do poder central e dificulta a adesão a agendas e mudanças unilateralmente

determinadas. Essa tendência tem sido observada na negociação, dentro da CIT, sobre os novos programas federais instituídos após 2010. A Loas prevê a existência de programas no âmbito da política, que se distinguem dos serviços por terem tempo e área de abrangência definidos. O Programa Acessuas Trabalho,²⁵ por exemplo, sofreu mudanças durante a sua negociação no âmbito da CIT, resultando em maior explicitação do programa com os serviços e os equipamentos públicos do Suas, ao mesmo tempo em que foram afastadas ações inicialmente previstas que não se adequavam ao desenho das ofertas do Suas no âmbito da PNAS e da Tipificação de Serviços.²⁶

3.2 Negociação e adoção de mecanismos de incentivo e indução de cooperação

Ao tratar do processo de implementação do Suas e da consolidação de uma institucionalidade crescentemente adensada de negociação e coordenação federativa, vários instrumentos ou, na linguagem de Alexander (1993), ferramentas de coordenação foram discutidos e adotados no âmbito da CIT. Entre eles, os pactos de aprimoramento da gestão, que poderiam ser descritos como ferramenta de coordenação da política de assistência social tendo em vista sistematizarem prioridades, princípios e metas que, ao serem pactuadas, impõem compromissos de implementação aos três níveis de governo. Entre 2006 e 2016 foram publicados três pactos intergovernamentais de aprimoramento da gestão do Suas, sendo dois para os estados e no Distrito Federal e apenas um visando ao aprimoramento da gestão da assistência social nos municípios. Tais pactuações consolidam documentos cuja elaboração preliminar esteve a cargo do Governo Federal, mas sua redação final expressa negociações dos atores (MDS, Fonseas e Congemas) no âmbito da CIT.

²⁵ Objetivos do Programa e Vínculos com o Cras e PAIF – Ver Cartilha do Acessuas Trabalho. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil_sem_miseria/Acessuas.pdf>

²⁶ As discussões em torno do Acessuas Trabalho no âmbito da comissão tripartite explicitam a resistência a programas federais que possam concorrer com a institucionalidade do Suas.

Analisando tais pactos e suas transformações em termos de conteúdo entre os anos de 2006 – em que foi publicada a primeira resolução da CIT sobre o pacto dos estados – e 2016, em que uma nova versão desse pacto foi aprovada pela comissão intergestores, passando pelo ano de 2013, quando foi aprovado e tornado público um conjunto de prioridades e metas que deram corpo ao que se convencionou chamar de “pacto de aprimoramento da gestão dos municípios”, cabe destacar alguns aspectos.

O primeiro ponto a ser ressaltado é o temporal: os pactos de aprimoramento da gestão dos estados e do DF começam a se forjar em um momento bem anterior ao pacto de aprimoramento da gestão dos municípios. Tal defasagem parece ser explicada pelas motivações para a elaboração dos pactos voltados à gestão estadual, distintas daquelas que impulsionaram os pactos dirigidos à gestão municipal. Notamos que, embora o campo da assistência social preveja, desde 1993, com a Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), a divisão de responsabilidades entre os níveis de governo para a execução da política, os documentos analisados indicaram haver maior esforço de indução, por meio dos pactos de gestão, sobre o nível estadual de governo²⁷. Entrevistas realizadas com os gestores da política nos permitem sustentar a hipótese de que as já conhecidas dificuldades de implicação do nível estadual de governo, na gestão da política de assistência social, foi o que impulsionou de maneira mais concisa a atuação coordenadora do gestor federal em tal direção. Desde o início da implantação do Suas, o gestor federal priorizou a relação com os municípios, inclusive no que diz respeito ao repasse de recursos financeiros, visando deslançar a implantação da política em todo o território nacional. Assim, ficaram

²⁷ Documentos analisados: Resolução/CIT nº 5, de 15 de setembro de 2006; Resolução/CIT nº 3, de 18 de Abril de 2007; Resolução/CIT Nº 17, de 18 de Novembro de 2010; Resolução/CIT nº 16, de 03 de Outubro de 2013; Portaria/MDS nº 350, de 03 de Outubro de 2007; Portaria/MDS nº 150, de 18 de Julho de 2013; Resolução/CIT nº 01, de 22 de fevereiro de 2017; Avaliação do Pacto de Aprimoramento da Gestão dos Estados e do Distrito Federal – Fórum Nacional de Secretários (as) de Estado de Assistência Social (Fonseas), 2010.

reduzidas as possibilidades de indução, barganha ou pressão junto aos estados pelo cumprimento das prioridades nacionais estabelecidas para a política, o que contribuiu para a maior fragilidade de efetivação dos pactos junto aos governos estaduais.

Além disso, a pouca efetividade dos pactos firmados com o nível estadual de governo também deriva dos distintos interesses políticos que impulsionam a atuação dos níveis estadual e municipal. Nos municípios, a ampliação da oferta e operacionalização de serviços e equipamentos têm potencial de desdobrar-se em efetivos ganhos políticos. Entretanto, como já citado, de acordo com as normativas no Suas, os estados não têm previsão (exceto marginal) de oferta própria de serviços na assistência social. Ao contrário, suas responsabilidades se encontram limitadas às atividades de coordenação e apoio aos municípios, distante do papel ativo que tiveram na manutenção de estruturas de atendimento até a década de 1990. Nesse nível de governo, a criação de identidades de gestão junto às ofertas do Suas parece de difícil viabilização, dado o caráter marcadamente nacional da política. Esse pode ter sido um aspecto influente no frágil cumprimento, por esse nível de governo, dos princípios e prioridades estabelecidos no âmbito do “sistema único”. Ou seja, embora tenha havido forças centrípetas nos processos de negociação da CIT que impeliram os estados à adesão aos pactos e, de forma geral, ao Suas, forças centrífugas importantes têm atuado, paralelamente, no sentido de reforçar o não cumprimento dos acordos estabelecidos por esse nível de governo.

Destacamos, portanto, a baixa efetividade dos pactos de aprimoramento da gestão, enquanto instrumentos de coordenação da atuação dos entes estaduais. Isso é percebido pelo padrão de permanência da maioria das prioridades estabelecidas entre 2006 e 2016, evidenciando o não cumprimento das mesmas no decorrer dos processos de estabelecimento, avaliação e revisão dos pactos. Seis prioridades permanentes são mantidas nos documentos desde 2006 – sendo que duas delas foram incluídas em 2010. Salientamos tratar-se de prioridades/ações essenciais a serem desenvolvidas pelos gestores estaduais para

que a consolidação de um Sistema Único de Assistência Social no país se torne factível. São elas: reordenamento institucional e programático; descrição dos territórios em regiões e microrregiões; prestação de apoio técnico aos municípios; coordenação, gerenciamento, execução e cofinanciamento de programas de capacitação; implantação do sistema estadual de informação, monitoramento e avaliação; apoio ao exercício da participação e do controle social; cofinanciamento da Proteção Social Básica e da Proteção Social Especial.

Por outro lado, no caso da gestão do nível municipal, além do histórico de maior alinhamento para a implementação do Suas, o Governo Federal vinha lançando mão de outros instrumentos de coordenação federativa que possibilitaram resultados razoáveis ao longo do período analisado, o que explicaria a utilização tardia do pacto de gestão como instrumento de coordenação. No nível municipal, o problema da política não era a necessidade de induzir os entes à adesão aos princípios básicos da gestão do Suas, como no caso dos estados, mas sim estabelecer metas que possibilitassem padronizar aspectos da gestão e do controle social já amplamente difundidos e implementados pelo país; e, principalmente, garantir patamares de cobertura e atendimento dos serviços já ofertados à população.

De acordo com as entrevistas realizadas, na ocasião dos debates sobre o pacto de aprimoramento da gestão dos municípios, o processo de adesão de entes federados ao Suas já havia logrado êxito, principalmente em função da indução propiciada pelo modelo de adesão por níveis de gestão, previsto pela NOB Suas de 2005; mas, também, por outros mecanismos estruturadores da política, como o sistema de transferências financeiras fundo a fundo. Contudo, o pacto de aprimoramento dos municípios foi adotado, naquele contexto, no intuito de criar um “fato novo na institucionalização da política”, que possibilitasse ao Suas avançar em termos de qualidade e efetividade das ações. As possibilidades de análise documental desse pacto se mostraram limitadas, tendo em vista tratar-se de um instrumento ainda recente, não formalmente avaliado, e cujos resultados não estão completamente sistematizados e disponíveis.

Mas as entrevistas realizadas e os dados de campo²⁸ indicam que as gestões municipais vêm considerando as metas estabelecidas para tomar suas decisões sobre a política. Cabe destacar apenas o aspecto mais instrumental da resolução e das metas fixadas, no caso do pacto dos municípios – que, inclusive, parece permitir um acompanhamento/monitoramento mais preciso. O que é diferente da maior densidade conceitual e explicativa que encontramos nos documentos dos pactos de aprimoramento da gestão estadual que, paradoxalmente, nas versões anteriores a 2013, apresentam metas bastante genéricas.

4 Conclusões

O artigo procurou trazer elementos que possam contribuir com o debate sobre a implementação da política de assistência social em escala nacional, desafio enfrentado a partir de 2005 pelo esforço de organização de um arranjo de gestão compartilhada normatizado pela NOB Suas. O trabalho conclui que a criação e o desenvolvimento do Suas permitiram, em larga medida, a superação do quadro de fragmentação institucional e de desigualdades institucionais e territoriais entre os entes federados. A princípio tratados pelo Governo Federal como equivalentes às entidades filantrópicas para fins de convênios e parcerias, os níveis subnacionais passaram progressivamente, a partir da década de 1990, a serem reconhecidos como responsáveis pela implementação da política, mas ainda dentro de um arranjo descentralizado onde sua atuação era secundária e pouco articulada a propósitos nacionais. A evolução das responsabilidades dos entes foi se aprimorando ao longo do tempo, mas foi com a implementação de um “sistema único”, ancorado por uma política nacional, que elas puderam ganhar densidade.

Além do progressivo aprimoramento das responsabilidades federativas, a consolidação do Suas assentou-se em um arranjo

²⁸ Trata-se tanto do trabalho de campo da pesquisa “Políticas Sociais em Contexto Federativo”, como da pesquisa “Famílias, território e intersectorialidade na agenda da proteção social brasileira”, ambas desenvolvidas no âmbito da DISOC/Ipea.

federativo operado por diferentes mecanismos de coordenação intergovernamental, na forma tanto de estruturas, como de ferramentas. Os resultados da pesquisa indicam que os instrumentos e espaços de articulação federativa criados tiveram relevância no avanço das capacidades institucionais e na ampliação das ofertas. Contudo, seus impactos foram desiguais para estados e municípios. O ente municipal, principal operador da política, vem demonstrando, no período estudado, efetiva adesão ao Suas e aos seus mecanismos de coordenação. O mesmo não foi observado com relação aos estados, cuja atuação esteve marcada por ampla margem de discricionariedade para atuação na política, refletida no baixo comprometimento institucional em torno de responsabilidades residuais e na frágil execução das metas fixadas nos sucessivos pactos de aprimoramento de gestão pactuados na CIT. Como achado final, a ser confirmado em investigações futuras, sugerimos que o comportamento dos atores governamentais no espaço institucional que regula e opera a coordenação da política responde não apenas às normativas setoriais, mas a lógicas políticas e institucionais diversas dos diferentes níveis de governo.

Referências bibliográficas

- ALEXANDER, Ernest R. Interorganizational coordination: theory and practice. *Journal of Planning Literature*, v. 7, n. 4, p. 328, mai. 1993.
- ALMEIDA, M. H. T. Recentralizando a federação? *Revista de Sociologia e Política*, n. 24, p. 29-40, 2005.
- ARRETCHE, Marta. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV e Fiocruz, 2012. 232p.
- _____. *Estado Federativo e políticas Sociais: determinantes da descentralização*. Rio de Janeiro: Renavan, São Paulo: FAPESP, 2000. 304p.
- BOSCHETTI, I. Financiamento e gastos na área de assistência social implementada pelo governo federal na década de 90. *Relatório n. 3*. Pesquisa: Financiamento das Políticas Sociais no Brasil – Acordo Ipea/BID no BRA/07/013, 2002
- _____. *Seguridade Social e Trabalho: paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil*. Brasília: Editora UNB. 2006.
- BRASIL. Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 08 dez. 1993.

_____. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 207 de 16 de dezembro de 1998. Norma Operacional Básica da Assistência Social: avançando para a construção do Sistema Descentralizado e Participativo de Assistência Social. Brasília: MPAS, SEAS, 1999.

_____. *Política Nacional de Assistência Social/2004 e Norma Operacional (NOB/SUAS/2005)*, Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social, nov. 2005.

_____. Secretaria Executiva da Comissão Intergestores Tripartite do Suas. Resolução nº 5, de 15 de setembro de 2006. *Diário Oficial da União* Brasília, 6 out. 2006. Seção 1, p. 78.

_____. Secretaria Nacional de Assistência Social. Diretoria Executiva do Fundo Nacional de Assistência Social. Resolução nº 3, de 18 de abril de 2007. Altera o teor do Art. 3º da Resolução nº 5, de 15 de setembro de 2006 da CIT. *Diário Oficial da União* Brasília, 15 jun. 2007. Seção 1, p. 58.

_____. Secretaria Executiva da Comissão Intergestores Tripartite. Resolução Nº 17, de 18 de novembro de 2010. Dispõe acerca do Pacto de Aprimoramento da Gestão dos Estados e do Distrito Federal, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, do Programa Bolsa Família - PBF e do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - CadÚnico, estabelece prioridades nacionais e compromissos para o quadriênio 2011/2014 e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 9 dez. 2010. Seção 1, p. 95.

_____. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 33 de 12 de dezembro de 2012. Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social -NOB/SUAS, *Diário Oficial da União*, Brasília, 03 jan. 2013. Seção 1, p.155.

_____. Secretaria Nacional de Assistência Social. Departamento da Rede Socioassistencial Privada do Sistema Único de Assistência Social. Comissão Intergestores Tripartite. Resolução nº 16, de 03 de outubro de 2013. Dispõe sobre princípios e diretrizes da regionalização no âmbito do Sistema Único de Assistência Social - Suas, parâmetros para a oferta regionalizada do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos - Paefi, e do Serviço de Acolhimento para Crianças, Adolescentes e Jovens de até vinte e um anos, e critérios de elegibilidade e partilha dos recursos do cofinanciamento federal para expansão qualificada desses Serviços. *Diário Oficial da União*, Brasília, 4 de nov. 2013. Seção 1, p. 97.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Gabinete do Ministro. Portaria nº 350, de 03 de outubro de 2007. Dispõe sobre a celebração do Pacto de Aprimoramento da Gestão dos Estados e do Distrito Federal no contexto do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único. *Diário Oficial da União*. Brasília, 5 out. 2007, Seção 1, p 135.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Portaria nº 150, de 18 de julho de 2013. *Diário Oficial da União*. Brasília, 22 jul. 2013, Seção 1, p. 66.

CAMERON, David. The structures of intergovernmental relation. *International Science Journal*, v.52, p. 121-127, 2001.

CHAIBUB, Juliana; JACCOUD, Luciana; HADJAB, Patrícia. Assistência Social e Segurança Alimentar: entre novas trajetórias, velhas agendas e recentes desafios – 1988-2008. In: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA Aplicada, *Boletim de Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise*. Brasília, n. 17, v. 1, 2010.

CLINE, Kurt D. Defining the implementation problem: organizational management versus Cooperation. *Journal of Public Administration Research and Theory*. p. 551, jul. 2000.

- COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. Relações intergovernamentais no Brasil: desenvolvimentos recentes e perspectivas. *Published by the forum of federations*, 2003.
- FALLETI, Tulia G. A sequential theory of decentralization: Latin American cases in comparative perspective. *American Political Science Review*, v. 99, n. 3, p. 327-346, 2005.
- _____. Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada. *Sociologias*, v. 8, n. 16, p. 46-85, 2006.
- FIGUEIREDO, Argelina C. LIMONGI, Fernando. *Política orçamentária no presidencialismo de coalizão*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.
- FÓRUM NACIONAL DE SECRETÁRIOS (AS) DE ESTADO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL (FONSEAS). *Avaliação do Pacto de Aprimoramento da Gestão dos Estados e do Distrito Federal*. Brasília, 2010.
- _____. *Proposta para a nova versão e sistemática do pacto de aprimoramento da gestão dos estados e do Distrito Federal, Brasília (DF)*, 2010.
- FRANZESE, Cibele; ABRUCIO, Fernando. A combinação entre federalismo e políticas públicas no Brasil pós-1988: os resultados nas áreas de saúde, assistência social e educação. In: ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, *Reflexões para Ibero-América: Avaliação de Programas Sociais*. Brasília: ENAP, 2009.
- GONTIJO, José Geraldo Leandro. *Relações intergovernamentais, federalismo e políticas públicas: decisões intergovernamentais verticais no âmbito das políticas de saúde e assistência social no Brasil*. Tese (doutorado), Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, 2015.
- HILL, M.; HUPE, P. *Implementing public policy*. London: Sage Pub. 2009.
- JACCOUD, Luciana; BICHER, Renata; MESQUITA, Ana Cleusa. O SUAS na proteção social brasileira: transformações recentes e perspectivas. In: *Novos Estudos Cebrap*, v. 36, n. 2, p. 37-53, jul. 2017.
- LICIO, E. C. Para além da recentralização: os caminhos da coordenação federativa do Programa Bolsa Família (2003-2010). Tese (Doutorado em Política Social) Universidade de Brasília, Brasília, 2012.
- LIMONGI, Fernando. FIGUEIREDO, Argelina. Poder de agenda e políticas substantivas. In: INÁCIO, Magna. RENNÓ, Lucio. *Legislativo brasileiro em perspectiva comparada*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.
- _____. Poder de agenda e políticas substantivas. In: INÁCIO, Magna. RENNÓ, Lucio. *Legislativo brasileiro em perspectiva comparada*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.
- LOWI, Theodor. American business, public policy, case studies and Political Theory. *World Politics*, n. 16, 1964.
- LOWNDES, Vivien. SKELCHER, C. The dynamics of multi-organizational partnerships: an analysis of changing modes of governance. *Public Administration*, Malden, v. 76, summer, 1998.
- PALOTTI, Pedro L. M.; MACHADO, José A.. Coordenação federativa e a “armadilhada decisão conjunta”: as comissões de articulação intergovernamental das políticas sociais no Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 399-441, 2014.
- MARQUES, Eduardo. As políticas públicas na ciência política. In: MARQUES, E. FARIA, Carlos Aurélio P. *A política pública como campo multidisciplinar*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.
- MESTRINER, Maria Luiza. *O Estado entre a filantropia e a assistência social*. São Paulo: Cortez, 2001.

OATES, Wallace E. An essay on fiscal federalism. *Journal of Economy Literature*, v. 37, n. 3, p. 1120-1149, set. 1999.

_____. Toward a second-generation theory of fiscal federalism. *Intenational Tax and Public Finance*, v. 12, p. 349-373, 2005.

PETERS, B. Guy. *Managing Horizontal Government. The Politics of coordination*. Research Paper n°. 21. Canadá: Canadian Centre for Management Development, 1998.

_____. The search for coordination and coherence in public policy: Return to the center. *Unpublished paper*. Department of Political Science. University of Pittsburgh, 2005.

RIKER, Willian H. Federalism. In: GREENSTEIN, F. POLSBY, N. *Handbook of Political Science*. Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Company, v.5, 1975.

SABATIER, P. The need for better theories. In: SABATIER, P. (Ed). *Theories of the Policy Process*. Westview: Second Edition, 2007.

SATYRO, Natália Guimarães Duarte; CUNHA, Eleonora Schettini Martins. The path of Brazilian social assistance policy post-1988: the significance of institutions and ideas. *Bras. Political Sci. Rev.*, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 80-108, 2014.

SOARES, Márcia Miranda; DA PENHA CUNHA, Edite. Política de assistência social e coordenação federativa no Brasil. *Revista do Serviço Público*, v. 67, n. 1, p. 86-109, 2016.

SALISBURY, Robert H. The analysis of public policy: a search for theories and roles. In: RANNEY, Austin. *Political Science and Public Policy*. Chicago, 1968.

SILVA, André L. N.. Os estados no Suas: uma análise da capacidade institucional dos governos estaduais na assistência social. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 49, n. 5, p. 1167-1192, out. 2015.

SILVA, Pedro. L. B. & MELO, Marcos A. B. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. *Caderno NEPP/UNICAMP*, Campinas, n. 48, p. 1-16.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 08, n. 16, jul. /dez. 2006.

_____. Condições institucionais de cooperação na região metropolitana de Salvador. In: SOUZA, Celina. *Federalismo e gasto social no Brasil: tensões e tendências*. *Lua Nova*. n. 52, 2001.

_____. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, v. 24, p. 105-121, jun. 2005.

SPOSATI, A.; BONETTI, D. A. YAZBECK, M. C.; FALCÃO, M. C. *Assistência Social na Trajetória das Políticas Sociais Brasileiras*. São Paulo: Cortez. 1998.

STUCHI, Carolina; PAULA, Renato; PAZ, Rosangela. (Org.). *Assistência Social e Filantropia. Novo marco regulatório e o cenário contemporâneo de tensões entre o público e o privado*. São Paulo: Veras, 2011.

TAVARES, G. O financiamento da política de assistência social na era Suas. In: *Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009.

TIEBOUT, Charles M. A pure theory of local expenditures. *The Journal of Political Economy*, v. 64, n. 5, p. 416-424, oct. 1956.

TSEBELIS, G. *Veto Players: How political institutions work*. New York: Princeton University Press, 2002, p. 136-160.

WEINGAST, Barry. The economic role of political institutions: market-preserving federalism and economic development. *The Journal of Law, Economics and Organization*, v.11, 1995.

WILDAVSKY, Aaron. The cost of federalism. London: Transaction Book, 1984.

WINTER, S. Implementation. In: PETERS, G; PIERRE, J (ED). *Handbook of Public Policy*. London: Sage Publications, 2006.

WRIGHT, D. S. Intergovernmental relations: an analytical overview. London: Sage Publications in collaboration with JSTOR – *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 1974.

A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: FORMULAÇÃO EM PROCESSO

*Elisabete Ferrarezi
Maria das Graças Rua¹*

Introdução

Pesquisas provenientes de diferentes instituições, baseados em distintas metodologias, mostram ter ocorrido no Brasil, durante os anos 2000, uma expressiva redução da pobreza e da desigualdade social². Tais constatações são tão mais importantes quando se tem em mente que as pesquisas anteriores chamavam a atenção para a persistência da pobreza e da desigualdade no país, a despeito da estabilização da moeda e do crescimento econômico.

O presente estudo assume que as políticas de transferência de renda condicionada foram, em significativa medida, responsáveis por esses resultados, o que implica dizer, entre outras coisas, que as decisões e as estratégias adotadas foram implementadas de acordo com objetivos

¹ Elisabete Ferrarezi é Doutora em Sociologia (UnB) e Mestre em Administração Pública pela EAESP/FGV. Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Governo Federal desde 1996, trabalhou nos últimos anos no Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) como assessora do Gabinete da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) e como Secretária de Inclusão Social e Produtiva (SISP). Atualmente trabalha na Escola Nacional de Administração Pública (Enap) no GNova – Laboratório de Inovação em Governo. E-mail: elisabete.ferrarezi@enap.gov.br

Maria das Graças Rua é Doutora em Ciências Humanas e Mestre em Ciência Política (Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro - IUPERJ). É professora concursada da Universidade de Brasília. É professora colaboradora de escolas de governo, federais e estaduais (Enap, Esaf, ISC, Flem etc.). E-mail: mgracasrua@gmail.com

² O Brasil foi um dos países que mais contribuiu para o alcance global da meta A do ODM 1, reduzindo a pobreza extrema e a fome não apenas pela metade ou a um quarto, mas a menos de um sétimo do nível de 1990, passando de 25,5% para 3,5% em 2012. <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/post-2015/sdg-overview1/mdg1.html>

programados. Pode parecer óbvio, mas não é. Uma decisão em política pública representa apenas um amontoado de intenções sobre o que fazer a respeito de um problema, expressas na forma de determinações legais e normativas. Porém, as determinações legais não bastam para garantir que a decisão tomada se transforme em ação e que a demanda que deu origem a tal decisão seja efetivamente atendida. De fato, não existe um vínculo ou relação direta entre o fato de uma decisão ter sido formalizada e a sua implementação. E também não existe relação ou vínculo direto entre o conteúdo da decisão e o resultado da implementação (RUA, 1998).

A tradução das decisões na prática, mesmo com a autoridade e legitimidade governamental, mobilização de recursos e instrumentos adequados, pode levar a diversas consequências, pretendidas ou não, desejáveis ou inadmissíveis.

Em que pese o papel da racionalidade técnica e das capacidades das organizações, o desenvolvimento da política pública é atividade política em que as percepções e os interesses dos atores entram em todos os estágios, o que torna a implementação um processo de negociação, com conflitos e várias limitações, sujeita a contingências da dinâmica estatal e social. Autores como Hogwood e Gun, Pressman e Widavsky identificam condições que deveriam ser satisfeitas para que a implementação seja eficaz, mas, na prática, elas dificilmente são satisfeitas (SARAVIA, 2006).

A abordagem adotada neste estudo concebe a implementação como **formulação em processo**, visto que a implementação não é apenas o produto do desenho da política pública, ela constitui o próprio processo de desenho, na medida em que o conjunto de instrumentos planejados são colocados em ação e “postos à prova”, reconfigurando as concepções iniciais. Um dos motivos pelos quais isso ocorre é o fato de que, na realidade, as políticas públicas não obedecem à concepção de fases ou estágios, pois o processo decisório ocorre em todo o desenvolvimento de políticas, principalmente na implementação, em que vários atores interagem influenciando as ações. Ainda, muitas decisões são postergadas para a implementação porque não houve acordo durante a formulação; os atores alteram suas percepções no processo; nem todas informações estavam disponíveis, porque pouco se sabe do impacto real das medidas e o caminho é a experimentação.

Uma pergunta central aos estudos de implementação é: o que é que faz com que os resultados pretendidos sejam alcançados? Em busca de pistas para uma resposta, neste artigo são examinados os principais arranjos institucionais e instrumentos para a implementação do Programa Bolsa Família (PBF), os incentivos criados e como se deu a coordenação federativa.

O artigo teve por base pesquisa bibliográfica, pesquisa documental (especialmente legislação e relatórios de gestão) e entrevistas com atores governamentais envolvidos com as políticas analisadas, em diferentes momentos da sua implementação, entre 2003 e 2014. O artigo inicia com uma breve apresentação do marco referencial, seguido da caracterização do Programa Bolsa Família e dos seus principais antecedentes. A seguir apresentam-se os componentes centrais da gestão do PBF: i) os benefícios e a provisão de recursos; ii) as condicionalidades e a intersectorialidade; iii) o Cadastro Único de Programas Sociais; e iv) incentivos financeiros para a adesão dos entes federados e remuneração por resultados, tomando-se cada um deles como uma oportunidade de explorar as soluções dos problemas de implementação. Ao fim, destacam-se os fatores que, em significativa medida, contribuíram para a conquista dos resultados.

1 Relações intergovernamentais e instrumentos para implementação de políticas

É frequente na discussão sobre os temas federalismo e descentralização, o argumento de que a autonomia política dos governos locais constituiria um obstáculo à implementação de políticas nacionais. Entretanto, o rápido crescimento da adesão dos entes federados ao PBF não confirma essa premissa.

A implementação de políticas que não são obrigatórias constitucionalmente exige que o Governo Federal, para obter a cooperação dos governos subnacionais, as torne atrativas para prefeitos e governadores, que possuem autonomia política em relação à adesão e em relação à própria implementação (ARRETICHE, 2012).

Argumentos relacionados aos efeitos virtuosos da descentralização assumem, em geral, que os governos subnacionais têm total autonomia decisória para definir sua agenda governamental. No entanto, segundo Arretche, Vazquez e Gomes (2012, p. 151), essa autonomia pode ser restringida, em estados federativos “por diferentes mecanismos institucionais, como obrigações constitucionais e legislação nacional”.

Este argumento expõe que a descentralização de competências (que eles chamam de *policy making*) não implica necessariamente autonomia para implementar políticas pelos governos subnacionais. A descentralização de competências, que inclui a designação formal de responsabilidade na execução de políticas, não se confunde com a descentralização da autoridade decisória (*policy decision-making*) sobre a implementação ou a provisão da política em questão. Para esses autores, o poder de gasto e os instrumentos de regulação do governo central afetariam as decisões de políticas dos governos subnacionais, e os mecanismos institucionais utilizados permitiriam obter a cooperação dos entes federados.

No caso do PBF, a autoridade da União para normatizar o programa executado pelos governos subnacionais tem por objetivo promover isonomia no território nacional em relação à expansão de direitos sociais. O controle das fontes de financiamento do PBF e a forte capacidade de regulação federal ao lado da autonomia política das unidades subnacionais explicariam a dinâmica das relações verticais do Estado federativo brasileiro: “Ambos os níveis de governo são fortes, porém em diferentes dimensões da produção de políticas públicas” (ARRETCHÉ, 2012, p. 24).

Em síntese, dois pontos se destacam na implementação exitosa do PBF em contexto complexo do federalismo brasileiro: i) os arranjos institucionais e instrumentos tiveram papel central, pois, por meio deles, o Governo Federal pôde obter cooperação para executar suas políticas prioritárias; e ii) tanto a centralização como a descentralização estiveram presentes no arranjo institucional em diferentes graus e fases do programa. Sobre esse último aspecto:

dados que o federalismo cooperativo é o modelo adotado para a gestão de políticas sociais no Brasil, no caso dos programas de transferência de renda condicionada vem sendo possível identificar na sua trajetória diferentes graus de negociação intergovernamental, num contexto de vetores que conduzem tanto à centralização (política nacional redistributiva) quanto à descentralização (necessidade de implementação local) (Lício, 2012, p. 69).

Nos sistemas federativos, o compartilhamento de decisões e responsabilidades entre os níveis de governo adiciona à implementação de políticas sociais uma série de arenas decisórias e barganhas. Como aponta Abrucio (2005, p: 44), “A interdependência enfrenta aqui o problema da *coordenação das ações de níveis de governo autônomos*, aspecto-chave para entender a produção de políticas públicas em uma estrutura federativa contemporânea”. Isso requer do Governo Federal, entre outros, um conjunto apropriado de instrumentos de gestão intergovernamental.

Quando se trata da implementação em sistemas complexos, como o são as políticas intersetoriais, a decisão sobre a escolha dos instrumentos para resolver os problemas identificados pelos formuladores e cumprir os objetivos acaba sendo mais uma experimentação, porque não há como saber previamente como serão adaptados pelos diferentes níveis de governo e pelos múltiplos atores que atuam nessa fase.

A seleção de instrumentos é uma decisão política, pois dá aos formuladores a vantagem de decidir como as políticas públicas serão implementadas e quais os papéis dos atores, e abrange também escolhas operacionais, com implicações significativas na gestão governamental (SALAMON, 2002 *apud* OLLAIK; MEDEIROS, 2011).

Ao longo do processo de consolidação do PBF, foram elaborados, testados e aprimorados diversos instrumentos e estratégias para a sua implementação. A decisão pela intersetorialidade³, por exemplo, exigiu uma série de negociações e a maturação dos mecanismos de articulação em todos os níveis de governo, em um ambiente de alta heterogeneidade das capacidades institucionais.

³ A intersetorialidade é entendida como a integração de diversos setores para entrega de serviços, de modo articulado, para atender necessidades sociais ou prevenir problemas que têm causas complexas, diversas e relacionadas entre si (CUNILL, 2016).

Nesse sentido, convém saber que incentivos foram capazes de induzir os entes federados a aderirem ao PBF e quão eficazes foram para a sua implementação. Importa, ainda, nos aspectos a serem analisados, mencionar que o contexto e o legado das políticas anteriores contribuíram para o êxito e desenho do programa⁴.

Teve a influência dos programas de transferência de renda implantados a partir da década de 1990, nos governos municipais, com normas estabelecidas e práticas testadas, mas que exibiram dificuldades porque lhes faltavam (ou eram precários) mecanismos institucionais como aqueles que formalizam os relacionamentos para a intersectorialidade da política. Em que pese o fato de esses programas terem se originado nos governos locais (*bottom up*), o processo decisório do PBF, o desenho, a normatização e os instrumentos de gestão foram centralizados no Governo Federal, calcado no modelo *top-down* (PRESSMAN; WILDAVSKI, 1973 *apud* Rua, 1998)⁵. Essa centralização, pelo menos na fase inicial, contribuiu

⁴ O Bolsa Família manteve as seguintes condicionalidades previstas nos programas que unificou: acompanhamento de saúde e do estado nutricional das famílias (Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à saúde – Bolsa Alimentação); frequência à escola (Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação – Bolsa); educação alimentar (Programa Nacional de Acesso à Alimentação).

⁵ A abordagem de implementação *top-down* tem suas raízes no modelo de estágios e distingue a formulação da implementação. Não significa que os formuladores estão no topo hierárquico ou político, mas há uma ideia de anterioridade (HILL, 2006). Pressman e Wildavski (1973) afirmam que a relação formulação/implementação não é simples e direta e apontam condições para a consecução de objetivos da intervenção: 1) as circunstâncias externas à agência implementadora não devem impor restrições que a desvirtuem; 2) o programa deve dispor de tempo e recursos suficientes; 3) não apenas não deve haver restrições em termos de recursos globais, mas também, em cada estágio da implementação, a combinação necessária de recursos deve estar efetivamente disponível; 4) a política a ser implementada deve ser baseada numa teoria adequada sobre a relação entre a causa (de um problema) e o efeito (de uma solução que está sendo proposta); 5) essa relação entre causa e efeito deve ser direta e, se houver fatores intervenientes, esses devem ser mínimos; 6) deve haver uma só agência implementadora, que não depende de outras agências para ter sucesso; se outras agências estiverem envolvidas, a relação de dependência deverá ser mínima em número e em importância; 7) deve haver completa compreensão e consenso quanto aos objetivos a serem atingidos e essa condição deve permanecer durante todo o processo de implementação; 8) ao avançar em direção aos objetivos acordados, deve ser possível especificar, com detalhes completos e em sequência perfeita, as tarefas a serem realizadas por cada participante; 9) é necessário que haja perfeita comunicação e coordenação entre os vários elementos envolvidos no programa; 10) os atores que exercem posições de comando devem ser capazes de obter efetiva obediência dos seus comandados (PRESSMAN; WILDAVSKI, 1973 *apud* RUA, 1998).

significativamente para a consecução de objetivos como a focalização e a expansão da cobertura (BICHIR; OLIVEIRA; CANATO, 2016).

Em relação ao contexto, uma combinação de fatores tornou possível a consecução de objetivos do PBF: o ambiente político e econômico favorável e estável; a priorização política do tema da pobreza na agenda presidencial e ministerial; a capacidade institucional do MDS; os arranjos inovadores de governança e coordenação; e o apoio de agências internacionais. Um dos principais elementos que permitiram a sustentabilidade das ações foi o aporte regular de recursos, reforçado pela proteção a ações de contingenciamento orçamentário, o que viabilizou os incentivos à adesão dos entes federados (FERRAREZI; JANNUZZI, 2016).

2 O Programa Bolsa Família

O Programa Bolsa Família (PBF) foi lançado pela Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003, e institucionalizado pela Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004, que unificou os procedimentos de gestão e execução dos programas de transferência de renda do Governo Federal⁶, que passaram a ser denominados “programas remanescentes”⁷. O PBF é um programa de transferência direta de renda às famílias pobres e extremamente pobres, definidas segundo o critério de renda, que vincula o recebimento do auxílio financeiro ao cumprimento, pelos beneficiários,

⁶ A Lei nº 10.836, de 9/1/2004, refere-se à legislação dos programas, criados e implantados entre 2001 e 2003, que foram unificados: a Lei nº 10.219, de 11/4/2001, que instituiu o Programa Bolsa-Escola, regulamentado pelo Decreto nº 4.313, de 24/7/2002; a Medida Provisória nº 2.206-1, de 6/9/2001, que instituiu o Programa Bolsa-Alimentação, regulamentado pelo Decreto nº 3.934, de 20/9/2001; o Decreto nº 4.102, de 24/1/2002, que instituiu o Programa Auxílio-Gás e o Decreto nº 3.877, de 24/7/2001, que instituiu o Cadastro Único do Governo federal; e a Lei nº 10.689, de 13/6/2003, que criou o Programa Nacional de Acesso à Alimentação, já no Governo Lula.

⁷ Programas Cartão Alimentação, Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação e Auxílio-Gás. Não se incluiu inicialmente nem o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), nem o Agente Jovem de Desenvolvimento Econômico e Social. Mais tarde, através da Portaria MDS nº 666, de 28 de dezembro de 2005, o Peti foi incorporado ao PBF. Pela Lei nº 11.692, de 01/06/2008, o benefício do Projovem Adolescente integrou-se ao PBF.

de condicionalidades nas áreas de educação e saúde⁸. No que se refere à sua gestão, o PBF compreende: (i) os benefícios; (ii) as condicionalidades; (iii) o Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal; (iv) os recursos provenientes de um fundo específico⁹; (v) o contrato do agente operador (Caixa); e (vi) os programas complementares ofertados por setores governamentais diversos.

Para a implementação do PBF foi adotado o seguinte arranjo institucional: (i) O Governo Federal traça diretrizes e estabelece regras e prioridades. (ii) O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), por meio da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc), é a instituição federal que concentra o poder decisório sobre o PBF, responsável pela sua gestão e operacionalização, bem como do Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal. (iii) Cabe aos governos estaduais a oferta de apoio técnico e logístico aos municípios, bem como informá-los sobre a utilização do cadastro; promover a sua capacitação; fornecer infraestrutura para a transmissão de dados; informar e dar apoio ao acompanhamento da frequência escolar dos alunos beneficiários; promover a articulação entre ações e programas complementares voltados para os beneficiários; e garantir o apoio ao cadastramento das populações tradicionais. (iv) A Secretaria Municipal de Assistência Social, o Centro de Referência de Assistência Social (Cras) ou ambos geralmente são responsáveis pelo PBF nos municípios. O gestor municipal responde

⁸ Em 2005, os seus objetivos tinham o seguinte enunciado: “alívio imediato da pobreza por meio das transferências de renda, enfrentamento da pobreza a médio e longo prazo, em perspectiva intergeracional, via acompanhamento das condicionalidades, e desenvolvimento social das famílias por meio de programas complementares com foco no território e implementados em parceria com os governos subnacionais” (COTTA, 2009, p: 285). Nas cartilhas recentes no site do MDS, os objetivos são: promoção do alívio imediato da pobreza, por meio da transferência direta de renda à família; reforço ao exercício de direitos sociais básicos nas áreas de saúde, educação e assistência social, por meio do cumprimento das condicionalidades; promoção de oportunidades para o desenvolvimento das famílias, por meio de ações que promovam a superação da situação de vulnerabilidade e pobreza pelos beneficiários do programa.

⁹ Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, criado em 2000 com vigência até 2010, quando foi prorrogado por prazo indefinido pela Emenda Constitucional nº 67, de 22 de dezembro de 2010.

pelo controle, estabelecimento das diretrizes do programa e gestão dos seus benefícios¹⁰. Os municípios, como os estados, formalizam sua participação no PBF mediante o Termo de Adesão ao Programa. (v) O Fórum Intergovernamental e Intersectorial de Condicionalidades do Programa Bolsa Família é espaço de negociação sobre temas relacionados às condicionalidades a gestão do Bolsa Família; (vi) As instâncias de controle social (ICS) reúnem representantes municipais da assistência social, da educação e da saúde, bem como da sociedade civil, e devem atuar no acompanhamento de todos os componentes do PBF e do Cadastro Único, na gestão de benefícios e das condicionalidades, dos programas complementares, além da fiscalização, e nas oportunidades de desenvolvimento das capacidades das famílias, articuladas pelo município. (vii) A Rede Pública de Fiscalização do PBF¹¹ responde pela averiguação da conformidade do programa às normas estabelecidas, às necessidades e ao público-alvo a que se destina.

2.1 As heranças recebidas pelo Programa Bolsa Família

Duas experiências contribuíram de distintas maneiras para a implementação do PBF: o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) e os Programas de Garantia de Renda Mínima (PGRM) e Programas de Transferência Condicionada de Renda (PTCR). Em 1996, foi criado o Peti, o primeiro programa federal de transferência de renda direta, com condicionalidade (o afastamento de crianças e adolescentes do trabalho), a

¹⁰ De acordo com o art. 14 do Decreto nº 5.209, de 17/09/2004, cabe aos municípios, entre outras responsabilidades no PBF: (i) proceder à inscrição das famílias pobres do município no Cadastro Único do Governo Federal; (2) promover ações que viabilizem a gestão intersectorial, na esfera municipal; (3) disponibilizar serviços e estruturas institucionais, da área da assistência social, da educação e de saúde, na esfera municipal; (4) garantir apoio técnico-institucional para a gestão local do programa; (5) constituir órgão de controle social nos termos do art. 29; (6) estabelecer parcerias com órgãos e instituições municipais, estaduais e federais, governamentais e não governamentais, para oferta de programas sociais complementares; e (7) promover, em articulação com a União e os estados, o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades.

¹¹ É formada pelos representantes dos Ministérios Públicos Federal e estaduais, Controladoria Geral da União (CGU) e Tribunal de Contas da União (TCU), os dois últimos encarregados da auditoria do cadastro.

uma população específica, a partir da cooperação entre os entes federados. Inicialmente sob a coordenação do Ministério do Trabalho, mas envolvendo serviços da Secretaria Nacional da Assistência Social (SAS), o Peti foi um dos primeiros programas de caráter intersetorial e o que inaugurou uma concepção de gestão intergovernamental na assistência social. Nos primeiros anos, o Peti operava com base nos cadastros das famílias, em um modelo instituído pela SAS/Seas, validados pelo órgão gestor estadual da assistência social, em conjunto com a Comissão Estadual de Erradicação do Trabalho Infantil, e depois encaminhados por esse órgão gestor estadual à Secretaria de Estado de Assistência Social (Seas) para inserção no Sistema Nacional de Informações Gerenciais do Peti.

Diante da multiplicação dos programas de transferência condicionada de renda nos estados e nos municípios, foi aprovada a Lei nº 9.533, de 10 de dezembro de 1997, pela qual se instituiu um programa federal destinado a incentivar os municípios a implantarem programas de transferência de renda, com a finalidade de induzir a frequência escolar das crianças de 7 a 14 anos das famílias de baixa renda. Assim, ficava o Poder Executivo federal autorizado a conceder apoio financeiro aos municípios que aderissem e não dispusessem de recursos financeiros suficientes para financiar integralmente a sua implementação. Os recursos federais eram repassados por meio de convênio entre o Fundo de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e os entes federados.

Nesse momento, delineou-se uma trajetória *bottom-up*, pela qual políticas de transferência de renda originárias nos estados e municípios, de forma autônoma, foram apoiadas financeiramente pela União. Esse modelo foi alterado poucos anos depois, com a disseminação vertical pelo Governo Federal aos constituintes.

A aprovação da Emenda Constitucional nº 31, de 14 de dezembro de 2000, que instituiu o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (FCEP), criou as condições de financiamento para a reformulação dos PGRM. Pela Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001, o programa foi renomeado Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação – Bolsa Escola (PBE), passando a ser executado pelo Ministério da Educação (MEC) e implantado por meio da rede pública de educação. Ficou a cargo da União

a transferência direta dos benefícios às famílias, o que desobrigou os municípios do ônus da gestão dos mesmos, e a dispensa da contrapartida favoreceu a adesão dos municípios.

Assim, estruturou-se o desenho da política de transferência direta de renda com condicionalidade: a alocação de um benefício associado ao cumprimento de uma condicionalidade (frequência escolar); um cadastro de beneficiários selecionados segundo critérios específicos (renda, filhos em idade escolar); um fundo provedor sob a gestão do Ministério do Planejamento e Orçamento; uma rede nacional de pagamento (Caixa) direto ao beneficiário mediante cartão magnético; coordenação federal setorializada (MEC); e execução e acompanhamento pelos municípios.

No processo *bottom-up*, os gestores federais assumiram inicialmente os desenhos implantados nos municípios e, ao fazê-lo, herdaram os arranjos institucionais neles estabelecidos; mantiveram a gestão fragmentada por áreas setoriais do governo, ao mesmo tempo em que reconheciam as prefeituras municipais como atores centrais na execução da política de transferência de renda. Ainda que discretamente, aos poucos estabeleceu-se um novo modelo de gestão, que representou uma inovação na política social brasileira, caracterizado pela relação direta da União com as municipalidades, mediante a alocação de recursos de um fundo federal para transferência de renda diretamente ao beneficiário, com condicionalidades na área de educação, cabendo ao Governo Federal a formulação e o financiamento, e aos governos municipais a execução.

Houve uma centralização das iniciativas originalmente descentralizadas. Era o gestor federal que definia o número de benefícios destinados a cada município, conforme critérios próprios; estabelecia os critérios que os municípios deveriam obedecer na seleção dos beneficiários; igualmente, era o Governo Federal que contratava o agente financeiro encarregado da gestão dos cadastros e do pagamento dos benefícios. Evidentemente, a descentralização de competências ao gestor local – nesse momento, as secretarias municipais de educação – poderia implicar certo grau de discricionariedade na seleção dos beneficiários, mas não ia muito além.

Para Dutra (2014), o novo formato federativo e de relações governamentais que se inicia por meio do PBE (a capacidade de financiamento e regulação do nível central e de execução do nível local) inaugura esse novo modelo de “descentralização coordenada”, que veio a ser o modelo de implementação do PBF.

Acompanhando a lógica de fragmentação e especialização setorial da sua política social, o Governo Fernando Henrique Cardoso criou o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à saúde – Bolsa-Alimentação (PBA)¹², sob a gestão do Ministério da Saúde. Apesar das semelhanças com o PBE, o PBA¹³ era muito diferente, pois foi criado no âmbito do SUS – uma institucionalidade sistêmica já consolidada, cujo modelo de gestão envolvia tanto a estrutura descentralizada das secretarias municipais quanto das secretarias estaduais de saúde, funcionalmente articuladas e envolvidas em um sólido arranjo de concertação intergovernamental¹⁴.

As heranças dos programas de transferência de renda condicionada implementada pelos governos subnacionais e seus respectivos modelos de gestão afetaram fortemente a implementação do PBF. De um lado, a implantação das condicionalidades demandaria a superação da fragmentação setorial consolidada nesses programas, mediante a construção de estruturas intersetoriais; de outro, a

¹² Criado pela Medida Provisória nº 2206, de 6/09/2001. As condicionalidades expressavam os objetivos do programa: o cumprimento do calendário de vacinação, o acompanhamento do desenvolvimento nutricional das crianças e, no caso das gestantes, o acompanhamento pré-natal. Embora situado na esfera da saúde, os recursos do PBA não eram provenientes do Fundo Nacional de Saúde, mas do Fundo Nacional de Erradicação e Combate à Pobreza.

¹³ Para permanecer no programa, o município deveria enviar (mensalmente) os dados, preenchidos manualmente em formulários específicos, às secretarias estaduais de saúde, que os consolidavam e encaminhavam ao Ministério da Saúde. Geralmente a Secretaria Municipal de Saúde identificava as famílias a serem beneficiadas pelo programa com o recebimento de bolsas.

¹⁴ O PBA estruturou-se a partir das ações existentes do Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (Sisvan), o que exigiu que se ajustasse aos arranjos institucionais e organizacionais do setor. Além disso, o PBA substituiu um programa pré-existente, o Programa de Incentivo ao Combate às Carências Nutricionais (ICCN), devendo garantir a continuidade do atendimento aos seus beneficiários. Isso fez com que o processo de adesão dos municípios ao PBA, o tratamento das suas condicionalidades e o seu controle fosse muito diferente do que foi assumido pelo PBE (DUTRA, 2014).

unificação dos programas de transferência de renda e a expansão do PBF exigiriam mecanismos de coordenação e concertação entre as instâncias intergovernamentais, num momento em que o Sistema Único de Assistência Social (Suas) ainda não estava institucionalizado.

2.2 Os benefícios e a provisão de recursos

Inicialmente eram pagos o Benefício Básico (BB), o Benefício Variável (BV) e Benefício Variável de Caráter Extraordinário (BVCE) relativo à diferença a maior paga às famílias dos programas remanescentes que, ao migrarem para o PBF, recebiam um benefício inferior. Em 2008, foi criado o Benefício Variável Jovem (BVJ), que expandiu a cobertura do PBF (0 a 15 anos) para incluir as famílias com filhos entre 16 e 17 anos. Com o Plano Brasil Sem Miséria (BSM¹⁵) foram implantados o Benefício Variável Gestante (BVG) e o Benefício Variável Nutriz (BVN), destinado às famílias que tenham crianças com até seis meses de vida. Pela Medida Provisória nº 570/2012, foi criado o Benefício de Superação da Extrema Pobreza (BSP), para complementar a renda já recebida pelo PBF por famílias com crianças entre zero e seis anos, que corresponde ao valor necessário para que a soma da renda familiar *per capita* (considerando também o benefício do PBF) supere a linha da pobreza. Em 2013, foi estendido a todas as famílias em extrema pobreza, independente da composição familiar. Além disso, cerca de 80 milhões de pessoas incluídas no Cadastro Único podem ser beneficiadas por outros programas.

A implementação dos benefícios monetários, enquanto “entrega” aos cidadãos, ficou inteiramente a cargo da Caixa, que emite os cartões,

¹⁵ O BSM foi lançado em junho de 2011 pelo Governo Federal, com o objetivo de, até 2014, superar a extrema pobreza em todo o território nacional, por meio da integração e articulação de políticas, programas e ações, de maneira a aproveitar o que já vinha sendo feito, com resultados positivos, em termos de combate à pobreza. O plano, que seria executado pela União em colaboração com estados, Distrito Federal, municípios e com a sociedade, foi estruturado em três eixos: garantia de renda (benefícios e Bolsa Família), inclusão produtiva urbana e rural, e melhoria do acesso a serviços básicos, visando mitigar carências sociais específicas de segmentos populacionais mais vulneráveis e garantir-lhes acesso às políticas sociais estruturantes (COSTA; FALCÃO, 2014).

efetua os pagamentos em todo o território nacional, depositando os valores diretamente nas contas dos beneficiários, e, quando é o caso, executa a suspensão dos pagamentos¹⁶.

Sob a perspectiva da provisão dos recursos, todo o financiamento do PBF é proveniente da União, em grande parte do orçamento da seguridade social, ou seja: os recursos para o PBF dependem de decisões sobre alocação orçamentária, tomadas pelo Governo federal a cada ano. Os recursos do orçamento da seguridade social, por sua vez, resultam da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), e do Fundo de Erradicação e Combate à Pobreza (FCEP), sendo esse último a fonte de recursos mais importante do PBF¹⁷. Além disso, o PBF recebeu o apoio do Banco Mundial mediante empréstimo específico – US\$ 572 milhões em 2004 e US\$ 200 milhões em 2010 –, no contexto do Compromisso Nacional pelo Desenvolvimento Social¹⁸. Novos recursos foram providenciados pelo Convênio ICMS 93, de 17 de dezembro de 2015¹⁹, que estabeleceu a cobrança de um adicional incorporado à alíquota do ICMS, destinado ao financiamento dos fundos estaduais e distrital de combate à pobreza. A partir de 2011, a fim de assegurar que os recursos financeiros para o PBF/BSM não sofressem contingenciamento,

¹⁶ Pela Lei nº 10.219, de 11/04/2001, que criou o Programa Bolsa Escola, o agente operador do Cadastro Único era a Caixa. Pela Lei nº 10.836/2004, art. 12, a Caixa foi mantida como o agente operador contratado pelo MDS para prestação de serviços no âmbito do Cadastro Único, do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), do Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais e do Programa Bolsa Família. Cerca de 3% do orçamento anual da Senarc são pagos à CAIXA para essa operacionalização.

¹⁷ Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, criado em 2000 com vigência até 2010, quando foi prorrogado por prazo indefinido pela Emenda Constitucional nº 67, de 22 de dezembro de 2010. Em dezembro de 2007 a CPMF, sua principal fonte de recursos, foi extinta. Para compensar essa perda, o governo elevou, entre outros, a alíquota do Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguros (IOF), que é **um imposto regulatório, e permite ao governo uma ampla margem de manobra porque não tem destinação específica, ou seja: cai na conta do Tesouro Nacional**.

¹⁸ <<http://www.worldbank.org/pt/news/press-release/2010/09/17/brazils-landmark-bolsa-familia-program-receives-us200-million-loan>>

¹⁹ Publicado no DOU de 21.09.15, pelo Despacho 180/15 do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz).

a Secretaria de Orçamento Federal (SOF/MP) criou uma marcação específica e registro especial das ações orçamentárias do PBF e BSM, nas leis de diretrizes orçamentárias (LDO) e nas leis orçamentárias anuais (LOA), que as excluía de todas as medidas de contingenciamento e lhes garantia prioridade de liberação. O mesmo procedimento foi adotado para o processo de execução financeira, com o apoio do Ministério da Fazenda e da Secretaria do Tesouro Nacional (CAMPELLO; FALCÃO, 2014). Essas medidas foram essenciais à continuidade das ações do PBF e para a implementação do BSM.

2.3 As condicionalidades e a intersetorialidade

O PBF tem duas condicionalidades: a frequência escolar das crianças e adolescentes em idade escolar e a frequência aos serviços de saúde preventiva pelos membros da família, que resultaram da agregação das condicionalidades do PBE e do PBA. A coordenação do acompanhamento das condicionalidades do Bolsa Família ficou sob a responsabilidade do MDS e sua operacionalização ficou a cargo dos Ministérios da Educação (MEC) e da Saúde (MS). A União, os estados, o Distrito Federal e os municípios deveriam prover os serviços e informar e orientar as famílias sobre seus direitos e responsabilidades no PBF.

Enganosamente simples, a implementação das condicionalidades enfrentou enormes dificuldades. Primeiramente, porque na sua base havia uma dura polêmica político-ideológica, pois, como aponta Dutra (2014), as condicionalidades foram o elemento conceitual que marcou a diferença entre os programas de “transferência de renda” e os programas de “renda básica de cidadania”. Desde o início das discussões sobre o PBF, no Governo Lula, havia divergências em relação à necessidade de as famílias beneficiadas serem obrigadas a uma contrapartida. Essas divergências se acirravam quando se tratava da adoção do critério de cumprimento das condicionalidades para a permanência ou desligamento das famílias no programa. As consequências desse dissenso fizeram com que, em 2004, o PBF passasse por uma grave crise,

sendo alvo de denúncias, veiculadas pela imprensa, principalmente sobre o descumprimento das condicionalidades.

No início do segundo mandato do Presidente Lula, em 2007, a assistência social ainda questionava o lugar do PBF no governo, e permaneciam as divergências que representavam um obstáculo à integração entre o PBF e o Suas. A aproximação do PBF com a assistência social ocorreria com a alteração feita pela coordenação nos objetivos do PBF: o enunciado do objetivo “enfrentamento da pobreza a médio e longo prazo, em perspectiva intergeracional, via acompanhamento das condicionalidades”, foi substituído por “reforço ao exercício de direitos sociais básicos nas áreas de Saúde e Educação, por meio do cumprimento das condicionalidades [...]” (COTTA, 2009, p. 287). Com isso, o PBF adequou-se à visão de proteção social da assistência social, viabilizando o seu envolvimento na implementação do programa. Isso talvez pareça pouco relevante para a coordenação interfederativa do PBF, mas o programa envolvia várias corporações burocráticas, uma delas – a assistência social – fortemente articulada desde o nível federal até suas bases nos municípios. E, embora as políticas de assistência social e de transferência de renda fossem conduzidas de forma independente no nível federal, a partir de estruturas administrativas autônomas, essa segmentação não se replicava nos municípios, onde a política social, no seu conjunto, era conduzida pela assistência social. No nível local, portanto, a adesão da assistência social era essencial à execução do PBF. Sem isso, dificilmente o programa conseguiria enfrentar um dos dilemas do federalismo na implementação municipal, que é a articulação entre os objetivos desenhados pela União e os meios para sua execução local.

A integração entre PBF e Suas vinha sendo construída desde 2006 com os recursos financeiros repassados de acordo com o Índice de Gestão Descentralizada (IGD) e, quando a Comissão Intergestores Tripartite (CIT) aprova o Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferência de Renda (Resolução CIT nº 7, de outubro de 2009), dá um passo importante ao priorizar os serviços socioassistenciais aos beneficiários do PBF.

A segunda dificuldade incidia sobre as operações de gestão de condicionalidades, que compreendiam o acompanhamento periódico das ações que as famílias devem realizar nas áreas de saúde e educação; o registro das informações do acompanhamento das condicionalidades nos sistemas disponibilizados pelo MDS, MEC e MS; a repercussão gradativa referente ao descumprimento de condicionalidades. A realização dessas atividades requeria (i) recursos tecnológicos; (ii) um conjunto de normas; e (iii) a concertação de uma série de organizações em diferentes níveis de gestão governamental, nem sempre setorialmente alinhadas. Ocorre que, desde antes da unificação dos programas que deram origem ao PBF, havia um arranjo institucional para a gestão das condicionalidades operando nos municípios especialmente na área da educação; um arranjo similar estava incipientemente estabelecido na área da saúde. Com a unificação dos programas remanescentes no PBF, ocorreu uma desorganização desses arranjos, que, mesmo apresentando baixa eficácia, permaneceram durante os anos de 2003 e 2004 contribuindo para a grave crise do programa em 2004.

A solução adotada pela Senarc na área da educação mostra a estratégia incremental na abordagem das dificuldades da gestão. Primeiro, adaptou o sistema já desenvolvido (e controlado) pela Caixa Econômica Federal, que funcionou até dezembro de 2006. Com isso, ganhou tempo para substituí-lo, não mais dependendo da Caixa, mas mediante uma aliança com o MEC: desenvolveu-se uma nova ferramenta tecnológica, o Sistema Frequência, como parte de um sistema mais amplo de acompanhamento da frequência escolar de todos os alunos da rede pública de ensino, que elevou consideravelmente o nível de cobertura do acompanhamento da frequência escolar, a partir de 2005. Na área da saúde, o processo foi um pouco diferente, uma vez que o Sisvan, implantado desde 2005, só começou a operar efetivamente em 2006. Mesmo assim, o nível de cobertura do acompanhamento das condicionalidades continuou baixo.

A Senarc procurou organizar a gestão das condicionalidades mediante um arranjo institucional que combina os aspectos interfederativo

e intersetorial²⁰. O instrumento desse arranjo foi o Sistema de Gestão de Condicionalidades do Programa Bolsa Família (Sicon), criado em 2006, que promove interface do PBF com os sistemas descentralizados das políticas de educação, saúde e assistência social. Tendo como base de dados o Cadastro Único, o sistema operado pela Senarc efetua o acompanhamento daquelas famílias que estivessem em descumprimento das condicionalidades. Essa ferramenta possibilitou integrar e consolidar as informações sobre a frequência escolar, a vigilância nutricional, o calendário de vacinação e o acompanhamento de consultas pré-natal, advindas dos sistemas específicos desenvolvidos e gerenciados pelo Ministério da Saúde e Ministério da Educação²¹.

Foram muitas as adaptações pelas quais o complexo processo de acompanhamento das condicionalidades passou desde o início do programa. As orientações previstas para as condicionalidades, sob a influência original dos Programas de Transferência Condicionada de Renda, tinham por base uma relação punitiva com as famílias em descumprimento dessa medida, o que acabou excluindo famílias nessa situação. Foi a partir de 2008 (Portaria nº 321) que foram abolidos os termos “inadimplência” e “sanção” e instituída uma nova concepção: “o descumprimento como indicativo de vulnerabilidade” e indicador de dificuldades de acesso a serviços de educação e saúde (AGATTE; ANTUNES, 2014, p. 38). Em decorrência, em 2009, a Resolução CIT nº 10 estabeleceu o acompanhamento preferencial do atendimento socioassistencial do Suas das famílias em situação de descumprimento de condicionalidades. Em 2012, o MDS publica a Portaria nº 251, pela qual nenhuma família

²⁰ O acompanhamento das condicionalidades de educação e de saúde foi estabelecido em 2004, respectivamente, por meio da Portaria Interministerial nº 3.789, de 17 de novembro, e da Portaria Interministerial nº 2.509, de 18 de novembro.

²¹ Os sistemas relacionados à gestão das condicionalidades são: Sistema Presença, do MEC, e Bolsa Família na Saúde, e o Sistema de Benefícios (Sibec), cuja função é permitir que o gestor municipal execute ações de bloqueio, suspensão, cancelamento e reversão de benefícios.

teria o benefício cancelado por descumprimento reiterado sem que fosse acompanhado pela assistência social (AGATTE; ANTUNES, 2014).

O arranjo institucional das condicionalidades envolve operações complexas, com o exercício de atribuições complementares e coordenadas no âmbito da União, estados e municípios executado de forma descentralizada, tendo que observar a intersetorialidade entre as políticas de educação, saúde e assistência social. Sobre esse arranjo²², gestores do PBF apontam:

O processo quase sempre é gerenciado por outras áreas diferentes daquelas que respondem pela gestão do Bolsa Família no âmbito local. Para que essa “engenharia institucional” se tornasse real, um dos maiores investimentos na gestão do Programa Bolsa Família ocorreu, e até hoje ocorre, na construção dos seus sistemas compartilhados, tanto entre esferas de governo quanto entre áreas diferentes numa mesma esfera de governo (CUNHA; CÂMARA PINTO, 2008, p. 11).

Os municípios assumiram a responsabilidade pelo acompanhamento das condicionalidades por intermédio de suas secretarias municipais de educação e de saúde. Essas não se reportariam diretamente ao MDS, mas sim às suas respectivas contrapartes no Governo Federal, os ministérios da Educação e da Saúde, os quais repassariam as informações ao MDS.

²² O MDS, por meio do Sicon, extrai do Cadastro Único de Programas Sociais a base de dados com as informações das famílias com integrantes no perfil (educação e saúde), a serem acompanhados nos municípios. A base com as informações do público para monitoramento é enviada aos ministérios parceiros para que as informações sejam inseridas nos sistemas específicos. No decorrer dos períodos de acompanhamento e registro das informações de educação e saúde, o Decon/MDS monitora o processo junto às diretorias do MEC e do MS, e junto às coordenações estaduais e municipais do Bolsa Família. Da mesma forma, o MEC, o MS, bem como os coordenadores estaduais da Frequência Escolar e do Bolsa Família na Saúde monitoram o acompanhamento e registro das condicionalidades junto aos municípios. O Ministério de Educação e o Ministério de Saúde, ao receber as informações do acompanhamento das condicionalidades, por meio de suas diretorias, organizam as informações e encaminham a base consolidada para o MDS. O Departamento de Condicionalidades, ao receber a base consolidada, por meio do Sicon, faz a apuração dos resultados para identificar as famílias em situação de descumprimento e iniciar o processo de repercussão no benefício (XIMENES; AGATTE, 2011).

Além do acompanhamento, os municípios são também os responsáveis diretos pela oferta dos serviços de educação e saúde necessários para que as famílias possam cumprir as condicionalidades.

Ao lado do modelo hierarquizado de relações intergovernamentais no desenho inicial do programa, relativo aos critérios para acesso a benefícios, as condicionalidades, por sua vez, exigiram longa negociação com as comunidades de políticas da educação, saúde e assistência social a fim de obter intersectorialidade.

2.4 O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal

O Cadastro Único de Programas Sociais²³ – um instrumento de planejamento de política social inédito – é uma base de dados informatizada contendo informações detalhadas e atualizadas sobre quase 27 milhões de famílias (80 milhões de pessoas) de baixa renda em todo o país²⁴. É o instrumento técnico que possibilita a coordenação das ações setoriais, dispersas entre os vários órgãos governamentais; e é, também, o mais importante instrumento de coordenação interfederativa da política de desenvolvimento social do Governo Federal.

A construção do cadastro revelou-se talvez o maior desafio à implementação do PBF, tanto pela sua importância no programa, como porque foram muitas e intensas as resistências a esse instrumento, e a superação dos obstáculos impostos exigiu um demorado e complexo processo de experimentação, adaptação e aprendizado.

Primeiramente, cada ministério (MEC, MS e MAS) e suas burocracias resistiam porque queriam manter sob seu controle o seu próprio cadastro. Segundo, porque os recursos humanos disponíveis nas esferas

²³ O Cadastro Único, como foi inicialmente denominado, foi criado por meio do Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001, que instituiu um formulário “para ser utilizado por todos os órgãos públicos federais para a concessão de programas focalizados do governo federal de caráter permanente”.

²⁴ Em julho de 2017, 13,5 milhões de famílias recebiam o benefício PBF. Consulta em 24/8/17: <<http://mds.gov.br>>.

federal e municipal para operar os diversos programas e seus cadastros eram formados majoritariamente por trabalhadores temporários, o que impedia a construção de “uma cultura institucional que assegure, em tese, a profissionalização e a adequada e rápida continuidade das ações” (FONSECA, 2002, p. 5). Terceiro, porque conforme a Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001, que criou o Programa Bolsa Escola, o agente operador do Cadastro Único era exclusivamente a Caixa. Com isso, até 2006, a Caixa era a única “detentora de toda a informação – desde a elaboração e manutenção do cadastro, execução (pagamento, bloqueio, suspensão, exclusão de benefícios) até o controle da frequência escolar, no caso do programa Bolsa Escola” (FONSECA, 2002, p. 12). Quarto, porque o cadastro representava um enorme trabalho para os municípios, o que tornava indispensável mobilizar e conquistar a sua adesão, além capacitá-los e de assegurar e transferir recursos financeiros para remunerá-los. Por fim, a implantação do Cadastro Único envolvia inúmeras dificuldades de gestão: lidar com rotinas organizacionais já existentes; definir claramente papéis e responsabilidades para implantar uma gestão descentralizada e compartilhada; e construir e implementar instrumentos e rotinas padronizadas para um processo contínuo de inclusão de famílias e de atualização cadastral.

Em relação aos incentivos à adesão da assistência social, com exceção do Peti, todos os programas de transferência de renda foram implementados por ministérios setoriais, alheios à assistência social, que tinham seus próprios cadastros. O Cadastro Único de Programas Sociais (CadÚnico), porém, desde sua criação, foi implementado pela estrutura da assistência social, tanto no nível central, quanto nos governos locais (DUTRA, 2014). Isso representou um problema, primeiro porque, sendo um programa “não finalístico” e “focalizado”, contrariava as convicções que regiam a assistência social. E segundo porque, ao menos hipoteticamente, o cadastro era uma ferramenta de gestão cujos frutos beneficiariam não a assistência social, mas a outros setores, o que não favorecia a sua implementação.

Desde março de 2004, quando foi criado o MDS, iniciaram-se os esforços para organizar a gestão e operação do CadÚnico²⁵, mas a “fragilidade da equipe técnica e os debates e tensões no campo da regulamentação do programa” (VIEIRA, 2011, p. 94) fizeram com que, durante todo o ano, o cadastro – juntamente com as condicionalidades – estivesse no centro das denúncias e críticas ao PBF.

As ações empreendidas para a gestão do cadastro, dos benefícios e das condicionalidades do PBF, e todo o processo de apropriação técnica do CadÚnico pela Senarc culminaram na publicação da Portaria nº 360, de 12 de julho de 2005. Essa norma estabeleceu critérios relativos à transferência de recursos financeiros, destinados ao repasse de recursos diretamente aos entes federados para a manutenção e o aprimoramento do Cadastro Único e do processo de revisão cadastral, com base no conceito de “cadastro válido”²⁶. O valor a ser repassado aos municípios foi definido por meio do quantitativo total de cadastros a serem atualizados, complementados e incluídos, considerando-se como teto a estimativa de famílias pobres no município. A portaria definiu ainda que 20% dos recursos seriam transferidos imediatamente aos municípios que já tivessem efetuado a adesão ao PBF e ao cadastro, e para os demais, a

²⁵ A situação do CadÚnico era caótica, pois a maneira como se realizou a tentativa de unificação dos cadastros, entre 2001 e 2002, tornou tudo muito mais confuso. Até maio de 2002, o Sibes, da Caixa, armazenava o cadastro do programa Bolsa Escola que era o maior de todos os programas de transferência de renda. Então, o cadastro do Bolsa Escola foi desmembrado – uma parte ficou no SIBES e outra parte foi para o CadÚnico. Também uma parte dos cadastros do Programa Bolsa Alimentação ainda se encontrava nas bases de dados do Ministério da Saúde, por serem esses cadastros anteriores à criação do próprio PBA e à implantação do Cadastro Único. (FONSECA, 2002; DUTRA, 2014). Porém, quando o governo anunciou o Cadastro Único, as famílias que já recebiam o benefício do Bolsa Escola (e constavam do Sibes) correram a se cadastrar no CadÚnico para terem acesso aos demais benefícios da rede de proteção social do Governo Federal. Ou seja, ao mesmo tempo que estavam fragmentados em diversas bases de dados, os cadastros acabaram sendo replicados inúmeras (e desconhecidas) vezes. Por fim, devido à existência de sérios problemas com o software da Caixa, os municípios mais desenvolvidos decidiram ter seus próprios cadastros, paralelamente aos cadastros do Governo Federal. O resultado foi uma enorme confusão e superposição de cadastros.

²⁶ Dentre as justificativas da norma, consta a necessidade de seguir recomendações do Tribunal de Contas da União, em relação à definição de forma de repasse de recursos do Governo Federal aos municípios, para a operação do Cadastro Único.

transferência seria efetuada imediatamente após a publicação do Termo de Adesão no Diário Oficial da União.

O mecanismo adotado foi a transferência direta do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) para os Fundos Municipais de Assistência Social (FMAS). O envio dos cadastros atualizados por meio do sistema do Cadastro Único, validados pela Senarc, era considerado como prestação de contas dos recursos transferidos. Isso facilitou sobremaneira a transferência de recursos da União aos municípios, evitando os mecanismos burocráticos de prestação de contas envolvidos no repasse por convênio (parágrafo 3º do art. 6º da Portaria nº 360, 12/07/2005).

Apesar desses avanços, ainda havia pontos pendentes quanto ao financiamento das ações de gestão do PBF a cargo dos municípios. Porém, à insuficiência de recursos, somavam-se pressões pelo cumprimento de metas ambiciosas, o imperativo de aperfeiçoamento dos processos de focalização e do monitoramento das condicionalidades, de tal maneira que a Senarc recorreu a uma estratégia de centralização de atribuições, ancorada em informação. Essa decisão foi crucial porque, tanto no nível central como nos municípios, era indispensável vencer as graves dificuldades relativas às novas tecnologias, especialmente no MDS, que não possuía recursos suficientes, seja no tocante à equipe técnica adequada ou no que diz respeito à infraestrutura física – máquinas, *softwares*, equipamentos de rede (VIEIRA, 2011).

Nesse ínterim, a Senarc desenvolveu estudos para construir um mecanismo de apoio financeiro aos municípios firmado sobre indicadores da gestão do PBF e do Cadastro Único, a fim de atrair os entes federativos ao programa e incentivar a melhoria da qualidade da gestão local do programa.

Nos anos recentes, o processo de qualificação do cadastro foi aprimorado, com a obrigatoriedade de as famílias atualizarem seu cadastro a cada dois anos e com a averiguação cadastral anual, que consiste no batimento de outros registros administrativos do Governo Federal (Relação Anual de Informações Sociais – RAIS e Cadastro Nacional de Informações Sociais – CNIS) com a base do Cadastro Único a fim de

apurar inconsistências na renda declarada pelo beneficiário. Nesse caso também deve ser feita uma atualização cadastral para que a família continue a participar do PBF.

2.5 Os incentivos financeiros para a adesão dos entes federados

A primeira tentativa de formalização da participação dos entes federados no programa foi conduzida individualmente e tinha objetivo de integrar o PBF com programas de renda existentes e os complementares. O número de adesões aos termos de cooperação foi baixo, o que levou o governo a redefinir, em 2005, o processo de participação por meio de um termo de adesão em que os entes constituintes assumiam determinadas responsabilidades perante a União (LÍCIO; MESQUITA; CURRALERO, 2011).

A Portaria MDS nº 246/2005 é importante para entender o aumento da adesão ao programa. A justificativa da norma aponta para a necessidade de formalizar a adesão dos entes federados, em virtude do fim da vigência, em 31 de dezembro de 2005, das adesões e convênios aos programas remanescentes, assegurando, assim, a continuidade no funcionamento do Bolsa Família. Em seu art. 3º, diz que a expansão do número de beneficiários depende prioritariamente da adesão ao programa, bem como da execução regular e bem gerida do programa no âmbito local. Em seu parágrafo único, frisa que a adesão e sua execução regular e bem gerida, pelo município, também poderão ser levadas em consideração em processos de destinação voluntária de recursos pelo MDS. E, ainda, no art. 5º, o município que aderisse se tornaria elegível ao recebimento de recursos para o desenvolvimento de sua capacidade de gestão do programa e do Cadastro Único. O prazo para adesão era até 31 de março de 2006.

A regulação foi efetiva, considerando que a introdução da Portaria nº 148, de 27 de abril de 2006, que estabeleceu o IGD, informa que as condições de adesão dos municípios ao programa foram aceitas formalmente por 5.555 municípios brasileiros.

O modelo estabelecido em 2005 foi substituído pelo Índice de Gestão Descentralizada (IGD), permitindo monitorar a qualidade da gestão do Cadastro Único e aplicação dos recursos de forma autônoma pelos municípios. Os estados foram contemplados apenas em 2008, pela Portaria nº 256, que instituiu o IGD-E, compondo, assim, o IGD-PBF, o que possibilitou também uma definição mais clara acerca do papel dos estados.

A relevância do IGD-PBF para a adesão dos municípios e dos estados ao PBF é inegável, já que constituiu e “ainda constitui a maior fonte de recursos para a gestão da política de assistência social nos municípios (...)” (DUTRA, 2014, p.186), garantindo um fluxo contínuo de recursos para os estados e municípios em apoio à gestão do PBF e do Cadastro Único. A sua importância é tal que a portaria se transformaria em lei (Lei nº 12.058/2009).

Dutra (2014) afirma que:

ao utilizar o IGD como mecanismo de repasse de recursos aos municípios, o governo federal conseguiu reduzir a desigualdade na transferência de recursos às gestões municipais, ao atingir a quase totalidade dos municípios brasileiros e dar agilidade e estabilidade aos repasses, elementos fundamentais para a execução das ações (DUTRA, 2014, p. 185).

Para o autor, esse instrumento consolidou o modelo de gestão de “descentralização coordenada”, típico do PBF, distinto do BPC, do Suas e dos anteriores PGRM. Ele permitiu instituir parâmetros nacionais, restringindo grandes alterações na execução, ao mesmo tempo em que permitiu autonomia aos entes federativos para decidir em que ações os recursos do IGD-PBF deveriam ser aplicados. Os recursos são repassados aos municípios e ao Distrito Federal diretamente do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) para o Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) e para o Fundo de Assistência Social do Distrito Federal (FAS/DF), respectivamente. Essa transferência é obrigatória e os recursos são depositados em conta corrente aberta pelo FNAS especificamente para a execução das atividades vinculadas à gestão do PBF.

Considerações finais

O Programa Bolsa Família, em seu longo processo de amadurecimento, se tornou uma política nacional, confirmando a capacidade da União em dispor de instrumentos para financiar, regular e obter cooperação dos entes subnacionais para a implementação. Constatase, assim, a centralização de decisões relevantes sobre o programa no Governo Federal e a descentralização de competências, a execução, pelos governos subnacionais.

Esse estudo evidenciou que a implementação do PBF se caracterizou como **formulação em processo** – em que desenho e tomada de decisão ocorrem em qualquer ponto da trajetória do desenvolvimento da política pública. A prioridades estabelecidas não são apenas condicionadas pela razão técnica e normativa do desenho: a implementação constitui atividade política, num complexo jogo de interações entre atores e decisões, em que o contexto político e institucional influencia as prioridades alterando as ações governamentais que ocorrem nesse processo e os resultados.

A experimentação foi chave para aperfeiçoamentos de um programa que resultava da unificação de vários outros da preexistente política de transferência de renda. O desenho, em termos dos seus objetivos, benefícios e condicionalidades, e, principalmente, os instrumentos e arranjos institucionais para implementação passaram por várias mudanças incrementais a fim de responder aos desafios relacionados à gestão e à coordenação política ao longo de sua trajetória.

Ao longo do processo de consolidação do PBF, contribuíram para o êxito da implementação diversos fatores: i) a longa experimentação dos programas antecedentes de transferência de renda condicionada (municipais e federais) e as mudanças incrementais no desenho do PBF, como o cálculo das transferências, os novos benefícios e o aperfeiçoamento da gestão das condicionalidades; ii) a implantação do Cadastro Único e de sistemas de acompanhamento e gestão que permitiram corrigir rumos e ajustar metas, evitando descontinuidade na execução; iii) a gestão das condicionalidades, que impulsionou a intersectorialidade por meio do uso

de sistemas informacionais nos três níveis de governo; iv) a coordenação interfederativa e os incentivos, que melhoraram a capacidade de execução, em que pesem as divergências entre as comunidades de políticas, o desenho federativo diferenciado entre as políticas universais e o PBF e as assimetrias na capacidade institucional dos entes. Dentre os incentivos, destacam-se os critérios e índices para alocação de recursos, alguns vinculados ao desempenho na gestão do programa; os mecanismos de transferência direta de recursos do Governo Federal aos estados e municípios – as chamadas transferências “fundo a fundo”; e ainda procedimentos simplificados de adesão e de prestação de contas; v) a articulação com o Suas, que possibilitou estruturar a gestão do Cadastro Único e dos benefícios no território; e vi) o contexto político econômico favorável e estável com prioridade do tema da superação da pobreza na agenda governamental.

A despeito das críticas que recebeu, uma das primeiras abordagens da implementação de políticas públicas, o modelo *top-down* (PRESSMAN; WILDAWSKI, 1973 *apud* RUA, 1998) aponta hipóteses para que a implementação leve à consecução dos objetivos de uma intervenção. Entre elas, lançam luz sobre a implementação do PBF: i) o programa deve dispor de tempo e recursos suficientes; ii) não apenas não deve haver restrições em termos de recursos globais, mas também, em cada estágio da implementação, a combinação necessária de recursos deve estar efetivamente disponível; iii) deve haver uma só agência implementadora, que não depende de outras agências para ter sucesso; se outras agências estiverem envolvidas, a relação de dependência deverá ser mínima em número e em importância; iv) ao avançar em direção aos objetivos acordados, deve ser possível especificar, com detalhes completos e em sequência perfeita, as tarefas a serem realizadas por cada participante.

Percebe-se que essas pré-condições são dificilmente satisfeitas na prática. No caso analisado, estiveram presentes as condições (i) e (ii), traduzidas na inequívoca decisão da autoridade máxima e dos gestores de priorizar e proteger o programa de contingenciamentos e assegurar tempestivamente os recursos necessários não somente ao pagamento

dos benefícios, mas também ao acompanhamento das condicionalidades e à alimentação e atualização do cadastro. A alocação tempestiva e suficiente dos recursos – que exigiu a adoção de procedimentos específicos tanto no plano orçamentário, como na execução financeira – foi também uma variável crucial para todos os arranjos de gestão compartilhada que tornaram exitosa a implementação do PBF. Em certa medida, a pré-condição (iii) foi assegurada, já que a Senarc centralizou a condução do programa no Governo Federal, tanto implantando seus próprios processos de informatização destinados a processar dados provenientes dos parceiros locais, como tomando para si a gestão do cadastro, inicialmente controlada pela Caixa. No entanto, a Senarc teve que atrair os entes constituintes para pôr em curso a descentralização da execução a fim de que a implementação alcançasse os objetivos da intervenção, adicionando complexidade ao processo. Os entes não tinham autonomia decisória sobre vários aspectos, mas tiveram muitos de seus pleitos atendidos pela União. Foi ainda atendida a pré-condição (iv), já que as atividades a serem realizadas em seus detalhes e sua sequência foram estabelecidas em normativos e rotinas, no termo de adesão dos estados e municípios e mediante a padronização do cadastro com base no critério de cadastro válido. Além disso, ao subordinar o volume das contrapartidas financeiras ao cálculo do IGD, a Senarc engenhosamente induziu os governos locais a se empenharem no aperfeiçoamento da gestão do cadastro e das condicionalidades.

O modelo *top-down*, porém, nada diz a respeito de outro fator de êxito da implementação do PBF: os arranjos de coordenação intersetorial e interfederativa. Observa-se, no desenvolvimento dos Programas de Transferência de Renda Condicionada, desde a sua origem, que vários tipos de relações intergovernamentais foram utilizados. Do movimento *bottom-up* – com a emergência dos programas municipais na década de 1990 e disseminados ao Governo Federal, passando pela experiência do Peti, que inaugurou uma concepção de gestão intersetorial e intergovernamental na assistência social – passando pela centralização decisória na relação direta da União com municípios adotada pelo Programa Bolsa Escola, e

firmando-se como descentralização de competências do Programa Bolsa Família.

A coordenação interfederativa assumiu particular relevância para o PBF, especialmente porque a transferência de renda não é um direito constitucional, e por isso não obriga nenhum dos entes federativos, que poderiam simplesmente não aderir ao programa. Assim, por ter sido o PBF criado por lei ordinária, tornaram-se indispensáveis processos específicos de negociação intergovernamental, a partir de incentivos e mecanismos de adesão e pactuação, principalmente as transferências de recursos financeiros via IGD. Ademais, no decorrer da implementação, o PBF mudou o cálculo das transferências e criaram-se novos benefícios, trazendo incentivos adicionais à adesão e mobilização dos governos locais.

Alguns autores, como Bichir (2011), criticam o reduzido espaço de participação reservado aos estados e a ausência de participação dos governos subnacionais no processo decisório das iniciativas federais. De fato, a relação direta da União com os beneficiários, bem como a relação verticalizada centralizadora impuseram cursos de ações específicos aos entes federados. No entanto, cabe assinalar que a Senarc procurou negociar com os governos subnacionais recorrendo às estruturas do Suas – como as Comissões Bipartites e Tripartite e o Fórum dos Secretários Estaduais de Assistência Social (Fonseas). Especificamente para implementar as condicionalidades, a Senarc inicialmente procurou estabelecer canais com estados e municípios via Comissões Intergestores Tripartite, respectivamente das áreas da saúde e da assistência social. Mais tarde, criou-se uma instância específica para esse fim, o Fórum Intergovernamental e Intersectorial de Condicionalidades do Programa Bolsa Família. Em que pese as decisões estratégicas não serem submetidas à deliberação naqueles fóruns, a complexa operação da implementação exigiu constante articulação e negociação intergovernamental.

O êxito dos arranjos de gestão compartilhada estabelecidos deveu-se, em grande parte, aos incentivos que tornaram vantajosa a adesão dos estados e municípios. Nos cálculos desses, os custos se resumiam às ações de gestão do PBF, que tinham como contrapartida benefícios de natureza

política (como o reconhecimento do eleitorado), financeira (do IDG) e econômica (porque os benefícios contribuem para aquecer a economia local). O repasse de recursos de livre utilização para a gestão do PBF e o processo simplificado de prestação de contas propiciaram enormes vantagens para os entes que puderam investir no aumento da capacidade institucional de acordo com especificidades locais.

A coordenação intersetorial foi um dos principais desafios da implementação do PBF, já que eram baixos os incentivos às burocracias setoriais da saúde, da educação e da assistência social para cooperarem entre si e em benefício do programa. As duas primeiras – que tinham sofrido perdas com a unificação dos programas de transferência de renda – são políticas universais e descentralizadas, que eram bastante institucionalizadas nos entes federados, com normas, concepções e espaços de pactuação próprios.

O Sistema Único da Assistência Social (Suas), cuja burocracia era muito distinta daquela que operava o PBF, demorou a aderir ao programa, especialmente por causa de divergências ideológicas, o que acabou postergando as pactuações federativas e o acompanhamento das famílias. Para que a adesão acontecesse, foi crucial que os atores envolvidos, portadores de diferentes visões de proteção social, chegassem a algum acordo quanto à concepção que regeria o programa. Ainda há muitos gargalos na entrega dos serviços socioassistenciais para as famílias vulneráveis em descumprimento de condicionalidades, e há grande carga de trabalho para esses profissionais. Mas num momento em que ainda era incipiente a institucionalização do Suas, a assistência social ter percebido as vantagens que teria em cooperar com o PBF foi determinante para obter legitimidade no governo, cujo carro-chefe era o Bolsa Família, e para obter recursos financeiros dele provenientes, que acabaram possibilitando que o Suas expandisse significativamente sua atuação nacional. A adesão da assistência social foi decisiva para viabilizar a implementação do PBF no nível local, tanto do ponto de vista do cadastro como da gestão das condicionalidades e dos benefícios,

contribuindo com sua rede para alcançar as metas de cobertura e focalização do programa pelo Governo Federal.

A intersectorialidade foi impulsionada à medida que foram equacionados dilemas da concertação interfederativa (adesão e incentivos) e quando os instrumentos de gestão intergovernamental das condicionalidades foram estabelecidos, principalmente os sistemas de acompanhamento e compartilhamento de informação (Sistema de Benefícios do Cidadão -Sibec, Sistema Presença, Bolsa Família e Sicon). O Cadastro Único e esses sistemas, embora ainda apresentem muito espaço para melhorias, foram instrumentos que viabilizaram a coordenação inter e intragovernamental, com informações territorializadas e individualizadas por família, permitindo o monitoramento dos resultados.

Algumas características se destacam nessa trajetória: a implementação não é linear, é complexa, exige muito tempo, experimentação, disposição para a mudança e conhece muitos contratempos, envolve marchas e contramarchas. Exemplo disso foram as dificuldades iniciais em obter a adesão dos entes, a gestão das condicionalidades, os problemas de focalização e a baixa qualidade das informações do cadastro. Algumas persistem, como a dificuldade de ampliar o acompanhamento das condicionalidades de saúde, baixo percentual de famílias no PBF acompanhadas pelo Suas, baixa integração de sistemas governamentais para potencializar o uso do Cadastro Único, grande volume de trabalho para as operações da atualização cadastral (11 milhões de famílias em 2017) e seu impacto sobre as estruturas locais que já operam no limite.

No caso analisado, composto por várias arenas de pactuação federativa e de negociação entre políticas descentralizadas e autônomas, as mudanças foram incrementais e exigiram muito tempo para serem elaboradas e aperfeiçoadas, mesmo contando com a capacidade institucional do MDS e a priorização política na agenda da Presidência da República e de órgãos centrais do governo. A continuidade da política durante três mandatos do mesmo partido, somada à crescente profissionalização da burocracia do Governo Federal, contribuíram

para que o aprendizado organizacional não fosse perdido, de modo que o legado de conhecimentos e instrumentos, seus erros e acertos, serviram de base para a contínua revisão e aperfeiçoamento do PBF. Esse aprendizado organizacional possibilitaria, em 2011, o desenho do Plano Brasil Sem Miséria. Mas essa é uma outra história.

Referências bibliográficas

ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Rev. Sociol. Polit.*, Curitiba, n. 24, p. 41-67, June, 2005 . <<http://www.scielo.br/scielo.php?>

AGATTE, Juliana Picoli; ANTUNES, Marcos Maia. Condicionalidade de educação do Programa Bolsa Família: concepção e organização do acompanhamento. In: XIMENES, Daniel (Org.). Resultados, avanços e desafios das condicionalidades de educação do Programa Bolsa Família. *Desenvolvimento social em Debate*, n. 18. Brasília: MDS/Sagi, 2014.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil. Problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo Em Perspectiva*, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.

ARRETCHE, Marta. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV e Fiocruz, 2012.

ARRETCHE, Marta, VAZQUEZ, Daniel, GOMES, Sandra. As relações verticais na federação: explorando o problema da descentralização e da autonomia. In ARRETCHE, Marta. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV e Fiocruz, 2012.

BICHIR, Renata. *Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: o caso do Programa Bolsa Família*. Tese de doutorado em Ciência Política. Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2011.

BICHIR, Renata; OLIVEIRA, Maria Clara; CANATO, Pamella. Para além da transferência de renda? Limites e possibilidades na articulação intersetorial de políticas sociais. In: MACEDO, Juliana; XERES, Flávia; LOFRANO, Rodrigo (Orgs.). Intersectorialidade nas políticas sociais: perspectivas a partir do Programa Bolsa Família. *Cadernos de Estudos Desenvolvimento social em Debate*, n. 26. Brasília: Sagi/MDS, 2016.

CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago. O fim da miséria é só um começo. In: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. (Orgs.). *O Brasil Sem Miséria*. Brasília: MDS/Sesep, 2014.

COSTA, Patrícia Vieira; FALCÃO, Tiago. Coordenação intersectorial das ações do Plano Brasil sem Miséria. In: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. (Orgs.). *O Brasil Sem Miséria*. Brasília: MDS/Sesep, 2014.

COTTA, Tereza C. Silva. *Visões de proteção social e transferência de renda condicionadas no Brasil e no México*. Tese de doutorado em Pesquisa Comparada sobre as Américas. Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas – CEPPAC. Universidade de Brasília, 2009.

CUNHA, Rosani Evangelista da; CÂMARA PINTO, Bruno Henrique Benfica da. *O Programa Bolsa Família como estratégia para redução da pobreza e os processos de cooperação e coordenação intergovernamental para sua implementação.. Mimeo, 2008.*

CUNILL, Nuria. Intersetorialidade nas políticas sociais: perspectivas a partir do Programa Bolsa Família. In: MACEDO, Juliana; XEREZ, Flávia; LOFRANO, Rodrigo. *Cadernos de Estudos de Desenvolvimento Social*, n. 26. Brasília: Sagi/MDS, 2016.

DUTRA, Ricardo Rodrigues. *A institucionalização federativa do campo de política da assistência social (2004-2012): um enfoque na convergência da gestão intergovernamental de serviços e benefícios através dos índices de gestão descentralizada do Programa Bolsa Família e do Sistema Único de Assistência Social*. Tese de doutorado em Ciências Sociais. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2014.

FERRAREZI, Elisabete; JANNUZZI, Paulo. Por um programa de investigação de políticas sociais complexas: uma proposta metodológica e aplicação para análise do Plano Brasil sem Miséria. In: JANNUZZI, P. et al. Brasil Sem Miséria: resultados, institucionalidades e desafios. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate*, n. 25. Brasília, Sagi/MDS, 2016.

FONSECA, Ana. Relatório do governo de transição. Mimeo. 2002.

HILL, Michael. Implementação: uma visão geral. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Orgs.). *Políticas Públicas Coletânea*, v. 2. Brasília: Enap, 2006.

JACCOUD, Luciana. Pobreza, direitos e intersectorialidade na evolução recente da proteção social brasileira. In: MACEDO, Juliana Matoso, XEREZ, Flávia Helena Saraiva, LOFRANO, Rodrigo (orgs.). Intersetorialidade nas políticas sociais: perspectivas a partir do Programa Bolsa Família. *Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate*, n. 26. Brasília, Sagi/MDS, 2016.

KIMURA, Herbert; PEREIRA, Luiz C. J.; LIMA, Fabiano G. Teoria da complexidade e paisagens de adaptação: aplicações em estratégia. *Revista de Administração*, São Paulo, v. 45, n. 3, agosto de 2010.

LÍCIO, Elaine. *Para além da recentralização: os caminhos da coordenação federativa do Programa Bolsa Família (2003-2010)*. Tese de Doutorado. Instituto de Serviço Social. Brasília: UnB, 2012.

LÍCIO, Elaine; MESQUITA, Camile; CURRALERO, Claudia. Desafios para a coordenação intergovernamental do Programa Bolsa Família. *RAE*, São Paulo, v. 5, n. 5, 2011.

LÍCIO, Elaine. Contribuições do Programa Bolsa Família para a gestão das políticas sociais. *Revista do Serviço Público*, Brasília 64 (3): 309-326 jul/set 2013.

LOTTA, Gabriela Spanghero. O papel das burocracias do nível de rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: FARIA, Carlos Aurélio (Org.). *Implementação de políticas públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012.

OLLAIK, Leila Giandoni; MEDEIROS, Janann Joslin. Instrumentos governamentais: reflexões para uma agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas no Brasil. *RAP*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 6, p. 1943-67, nov./dez 2011.

PALOTTI, Pedro Lucas de Moura; MACHADO, José Angelo. Coordenação federativa e a "armadilha da decisão conjunta": as comissões de articulação intergovernamental das políticas sociais no Brasil. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 399-441, 2014.

RUA, Maria das Graças. Análise de política públicas: conceitos básicos. In: RUA, Maria das Graças; CARVALHO, Maria Izabel. *O Estudo da Política: Tópicos Seleccionados*. Brasília: Paralelo 15, 1998.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Orgs.). *Políticas Públicas Coletânea*, v. 1. Brasília: Enap, 2006.

SILVA, P. L.; DRAIBE, S. Avaliação nacional do Programa de Garantia de Renda Mínima – Relatório nº 1. [s.l.]. MEC/Unicamp/NEPP, março 2004. Disponível em: <<http://www.renda.nepp.unicamp.br/sistema/files/CadernosNEPP/Relatorio%20PGRM/PTRC%2030-03.pdf>>

SOARES, Sergei; SÁTYRO, Natália. O Programa Bolsa Família: desenho institucional e possibilidades futuras. In: CASTRO, Jorge Abrahão de; MODESTO, Lúcia. *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios*. Brasília: Ipea, 2010.

VIEIRA, Ana Maria Machado. A multiestratégia de implementação do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único no período 2005 a 2007. Dissertação de Mestrado. Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Rio de Janeiro, 2011.

XIMENES, Daniel; AGATTE, Juliana Picoli. *Inc. Soc.*, Brasília-DF, v. 5, n. 1, p. 11-19, jul./dez. 2011.

AS POSSIBILIDADES E OS LIMITES DO CADASTRO ÚNICO COMO MECANISMO DE COORDENAÇÃO FEDERATIVA E DE INTERSETORIALIDADE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Denise do Carmo Direito

Elaine Cristina Licio

Natália Massaco Koga

Jeniffer Carla de Paula N. Chaves

O presente capítulo analisa as possibilidades e os limitadores do Cadastro Único para Programas Sociais como instrumento de coordenação e de intersectorialidade de políticas públicas para população de baixa renda. Inicialmente são analisados conceitos de coordenação federativa e intersectorialidade, conforme entendido por autores como Moreno (2007) e Cunnill-Grau (2005, 2014). Em seguida, é feita a análise do Cadastro Único em suas três principais dimensões: a) o instrumento de identificação (base de dados); b) o processo de cadastramento e coleta dos dados (rede); e c) os usuários desses dados e dessa rede (programas usuários). A partir dessas várias dimensões, é possível evidenciar o atual estágio dos aspectos relacionados à coordenação federativa e à intersectorialidade, com destaque para o que ainda depende de abordagens e atuação específica.

Coordenação e intersectorialidade

No atual cenário de restrição orçamentária e demandas sociais crescentes, a procura por alternativas e pelo uso mais eficiente dos recursos públicos de investimentos e custeio torna-se uma constante. Essa busca pela melhoria do gasto público implica fazer melhor o necessário,

com mais efetividade, e, se possível, comprometendo uma parcela menor do orçamento. São questões que remetem a arranjos institucionais que propiciem maior integração entre os vários atores governamentais incumbidos da oferta de serviços públicos, e à busca por soluções integrais de problemas multicausais.

Dessa forma, é necessário ter em mente duas questões inter-relacionadas, mas com lógicas próprias de atuação: coordenação e intersetorialidade. São aspectos importantes para analisar como funcionam as políticas públicas que integram as várias “vocações” dos entes federativos envolvidos e, ao mesmo tempo, conseguem – ou tentam – oferecer soluções integrais para realidades complexas.

No federalismo brasileiro, a divisão de papéis de seus entes está colocada de forma clara no próprio texto constitucional. Valeriano Costa (2007), ao analisar as competências constitucionais, ressaltou que, desde a constituição de 1934 – passando pelas de 1937, 1946 até a atual de 1988 –, houve uma tendência à ampliação das atribuições da União. Segundo as palavras do autor:

[...] o que aconteceu desde então não foi simplesmente a centralização de poder no governo federal, mas uma crescente sobreposição de funções em diversas áreas de atuação do poder público. Assim, cada vez mais a União, estados e municípios têm sido responsáveis por áreas comuns, como educação, saúde, transporte, meio ambiente, mas sem que haja qualquer tipo de coordenação (COSTA, 2007, p. 217).

Para o autor, o auge desse processo deu-se com a Constituição de 1988, quando houve grande descentralização fiscal e tributária, sem que as competências federativas ficassem definidas de forma clara (COSTA, 2007). A divisão de competências está descrita nos artigos 20 a 25 do texto constitucional e, à primeira vista, parece favorecer os estados, aos quais cabe legislar sobre “qualquer assunto que não tenha sido reservado exclusivamente à União ou aos municípios”. Uma segunda análise demonstra que, ao se regulamentar que a legislação federal prevalece sobre as legislações estaduais e municipais, confirmou-se a centralidade do Governo Federal.

A década de 80 do século passado também deu início a sucessivas crises fiscais, que atingiram, principalmente, os países em desenvolvimento, os quais foram instados a repensar suas práticas administrativas e a implantar novos modelos de gestão mais eficientes e efetivos de políticas públicas. Para Moreno (2007), a tensão entre entes subnacionais – que prestam serviços públicos direto às populações – e uma estrutura governamental central que tende para uma visão mais ampla das diferenças regionais e da própria multicausalidade dos problemas sociais é, na verdade, o principal impulsionador da busca por coordenação.

Na medida que aumenta a transferência de funções e recursos da administração central para os governos locais, as reações entre as esferas de governo tendem a se tornar mais complexas e a necessidade de coordenação cresce (MORENO, 2007, p. 14, tradução nossa).

Nesse momento, o principal aspecto da coordenação está centrado na cooperação entre os vários entes de uma federação. Peters (2005) aponta que os governos centrais são cada vez mais dependentes da implementação de suas políticas na “ponta”. No entanto, em países democráticos, com múltiplos partidos políticos que periodicamente estão envolvidos em disputas eleitorais, há uma óbvia resistência dos estados e municípios em serem reconhecidos apenas como implementadores de políticas definidas pelo governo central, visto que, nas disputas ideológico-partidárias, é fundamental “deixar sua marca” na cabeça do eleitor.

Dessa forma, para que haja coordenação, é necessário que os níveis subnacionais – estados e municípios, no caso brasileiro – sejam considerados para além de simples implementadores das políticas centrais. É necessário dar-lhes espaço na formulação e na concepção das propostas, de forma a serem parte da construção da política pública e, dessa forma, reconhecidos também pelos seus eleitores locais.

Para Moreno (2007), a coordenação governamental é bastante abrangente e engloba o entendimento dos papéis das esferas subnacionais, sendo definida como:

Uma tarefa complexa de natureza essencialmente política, indispensável para uma ação conjunta de governo, que, por meio das formas de conciliação formal e informal, está relacionada com a ativação, sintonização e organização de esforços dispersos, a conciliação de interesses, a compatibilização de autonomias, a harmonização de metodologias de ação, e a gestão das interdependências nos distintos cenários da atividade governamental, ou seja, dentro e entre as unidade, setores, níveis e ordens de governo, bem como na interação com atores sociais e entidades de caráter internacionais (MORENO, 2007, p. 22, tradução nossa).

Dessa forma, a atuação coordenada ocorre quando se consegue articular os diversos aspectos das políticas públicas entre os vários níveis de governo, bem como os atores governamentais e até mesmo os atores da sociedade civil e das entidades internacionais.

Assim, o autor aponta para três dimensões do problema: uma horizontal, já apresentada e que diz respeito à articulação e responsabilização dos vários entes da Federação. Outra seria a dimensão vertical, voltada para o entendimento de que as burocracias governamentais tendem a atuar de forma fragmentada, olhando para o “seu problema” e desconsiderando a multicausalidade de algumas questões, que, por conseguinte, demandam ações intergovernamentais. A terceira dimensão está voltada para atores não governamentais, como sociedade civil e órgãos internacionais.

Peters (2005) pontua que os governos tradicionalmente têm uma forma de atuação verticalizada, ou seja, com instituições especializadas e com funções claramente identificadas que tendem a ver problemas sob uma ótica determinada. Essas burocracias tendem a trabalhar de forma não integrada a outros ministérios ou até mesmo com outras estruturas de seus próprios ministérios. Na realidade, existe uma competição até mesmo do ponto de vista orçamentário, que acaba por incentivar atuações estanques e não integradas de solução de problemas.

Desnecessário considerar os limites desse tipo de atuação, já que obviamente os problemas sociais não estão restritos a uma única causa. Assim, por exemplo, tentar resolver o problema da pobreza implementando apenas políticas de aumento de empregos, seguramente

ficará muito aquém do resultado principal desejado, qual seja, a inclusão social e econômica de parcela da sociedade.

Como esse problema já está identificado, para Moreno (2007), no atual federalismo, há um esforço no sentido da transversalidade, ou seja, na criação de fóruns comuns de decisão que permitirão que diferentes áreas resolvam problemas que lhes ajudem em áreas limítrofes. Para o autor, essa transversalidade não trata apenas de um sistema intersetorial – dentro de uma esfera de governo –, mas também intergovernamental, ou seja, abrange também mecanismos de assuntos que transcendem apenas um nível e precisam da atuação dos vários níveis da Federação – União, estados e municípios – em uma atuação cooperativa. Em última análise, essa mesma lógica afetaria até a necessidade de cooperação internacional para enfrentar problemas complexos da atualidade.

Nesse ponto, parece-nos fundamental trazer o entendimento de Cunill-Grau (2014) sobre a questão da intersetorialidade. A autora esclarece que “transversalidade não é um conceito interorganizacional, enquanto a intersetorialidade sim o é” (CUNILL-GRAU, 2014, p. 17, tradução nossa). Amplia-se, assim, a lente de análise para aspectos que devem ser considerados para se compreender o grau de complexidade quando falamos da atuação intergovernamental. É necessário ir além da simples coordenação de ações que, em que pese voltadas para a mesma população, não foram desenhadas para serem complementares. Para que seja efetiva, será necessário redesenhar essas ações, integrá-las e torná-las complementares.

Cunill-Grau (2014) parte de um ponto de análise diverso do de Moreno (2007). A autora considera que é a partir do entendimento do problema ou da situação social a ser resolvida que se coloca como central a relação entre os distintos setores governamentais. Como os problemas sociais são em sua maioria multicausais, sua solução demanda uma atuação conjunta, ou seja, vai além de atuar de forma coordenada, o que “significa que os setores terão que se colocar de acordo para atuar de forma conjunta com o objetivo de se alcançar a mudança social relacionada à situação inicial” (CUNILL-GRAU, 2014, p. 8, tradução nossa).

Para a autora, as premissas na busca pela intersetorialidade estão voltadas para dois aspectos: a) busca de soluções integrais para problemas sociais multicausais; b) integração entre setores como necessária para construir soluções mais efetivas para os problemas. A intersetorialidade vai além de fóruns de discussão e decisões comuns. Um alto grau de integração demanda que a formulação e a execução de decisões sejam feitas em conjunto com os setores governamentais envolvidos. Além disso, pode haver necessidade de mudanças de estruturas organizacionais, constituindo o que autora chama de “mancomunidade”, com a atuação em rede, compartilhamento de responsabilidades e de recursos.

Dentro de um mesmo governo, pode haver políticas com maior ou menor grau de intersetorialidade. Isso dependerá de um grande número de variáveis, desde o sistema eleitoral adotado no país, os arranjos político-partidários necessários para dar sustentação aos governos, passando pela tradição administrativa, pela maior ou menor flexibilidade das leis para o ajuste nas estruturas de gestão e execução de políticas públicas e, até mesmo, pela permeabilidade da gestão em relação às demandas sociais.

A pobreza é seguramente um dos problemas que continuam a afligir as sociedades, em especial a de países subdesenvolvidos. Apesar de estar entre as seis maiores economias do mundo, o Brasil continua apresentando índices preocupantes relacionados ao desenvolvimento humano, tendo, em função de características históricas, um elevado grau de concentração de renda e, por conseguinte, de exclusão social de uma parcela de sua população¹. A pobreza é fenômeno multidimensional, pois não concerne apenas à escassez de renda, mas também à falta de acesso adequado à educação e à saúde e até mesmo às oportunidades

¹ O Brasil ocupa o 79º lugar entre 188 nações no *ranking* do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e, de acordo com o Relatório de Desenvolvimento Humano das Nações Unidas, é o 10º país mais desigual do mundo (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 2016).

de trabalho. Assim, as soluções para esse problema demandam políticas coordenadas e integradas que objetivem retirar as famílias vulneráveis desse quadro.

As dimensões do Cadastro Único para Programas Sociais

O Brasil conta com um instrumento nacional de identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda, que deve ser obrigatoriamente utilizado para seleção de beneficiários e integração de programas sociais do Governo Federal voltados ao atendimento dessas famílias. Trata-se do Cadastro Único para Programas Sociais².

Esse registro administrativo foi instituído pelo governo brasileiro no final de 2001 e ganhou centralidade a partir do lançamento, em 2003, do Programa Bolsa Família – um dos maiores programas de transferência de renda no mundo. Em julho de 2017, o Cadastro Único possuía mais de 26 milhões de famílias cadastradas, aproximadamente 80 milhões de pessoas, ou seja, quase 40% da população brasileira, sustentado por uma rede de atendimento às famílias espalhada em todos os 5.570 municípios e que envolve mais de 35 mil profissionais. Assim, o Cadastro Único para Programas Sociais configura-se como relevante objeto de análise, já que permite considerar os aspectos práticos e as dificuldades de ser um instrumento que, para funcionar, tem necessidade de forte coordenação federativa e tem como um dos seus papéis mais relevantes possibilitar a intersetorialidade das políticas que dele se alimentam.

Em termos de estrutura, três dimensões surgem dessa definição e da forma como o Cadastro Único é operacionalizado: a) o instrumento de identificação (base de dados); b) o processo de cadastramento e coleta dos dados (rede); e c) os usuários desses dados e dessa rede (programas/políticas usuários).

² Regido pelo Decreto nº 6.135/2007, entre outras legislações complementares.

a) Base de dados

O instrumento de identificação é composto por um formulário que traça o perfil socioeconômico das famílias³, permitindo a coleta de informações que vão desde a identificação dos seus membros, a quantidade de pessoas que moram na residência, o endereço e as características da casa, a renda de cada membro e até mesmo se pertencem a algum grupo populacional tradicional ou específico⁴. O atual formulário foi desenvolvido no final de 2008, consultando-se vários atores sociais, bem como instituições públicas de pesquisa, de forma a compatibilizar as informações coletadas.

No entanto, o formulário só começou a ser implantado em 2010, sendo que grande parte dos programas usuários⁵ do Cadastro Único foi implementada ou começou a trabalhar efetivamente com os dados do Cadastro Único após 2011. Antes dessa data, as iniciativas pioneiras que utilizaram o cadastro foram o Programa Bolsa Família, a Carteira do Idoso, a Tarifa Social de Energia Elétrica e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil.

Dessa forma, embora as atuais informações coletadas não tenham sido desenvolvidas considerando as eventuais demandas da maior parte dos programas que atualmente usam o Cadastro Único, ao longo dos anos alguns conceitos e vários campos do formulário foram modificados em um processo de diálogo entre o Cadastro Único e os programas que utilizam as suas informações, em um movimento de retroalimentação. Tendo sido inicialmente formulado para atender às questões que envolviam o programa Bolsa Família e/ou para compreender as

³ Conforme estabelece o Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007, art. 4, o conceito de família para o Cadastro Único não está vinculado à consanguinidade. Está especificado como pessoas que morem em um mesmo domicílio e dividam renda e despesas para a manutenção daquele espaço.

⁴ São 13 grupos identificados pelo Cadastro Único, dadas suas condições de vida específicas, tais como ciganos, quilombolas e indígenas. Para conhecer melhor veja: <<http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias/2012/setembro/2-guia-dos-povos-mds-26x20cm-final.pdf/view>>

⁵ Para uma análise mais detalhada dos programas usuários do Cadastro Único veja Denise *et al.* (no prelo) e Lício *et al.* (2015)

dimensões socioeconômicas das famílias de baixa renda, o uso pelos demais programas fez com que fossem avaliados diversos aspectos do seu formulário e da gestão⁶.

Importante observar que seu papel central é fornecer o perfil socioeconômico das famílias vulneráveis, ou seja, é ser um registro administrativo que mantenha um processo consolidado e confiável de focalização (*targeting*) dos programas. Em outras palavras, seu papel é de um sistema único que sirva para várias políticas e programas e que permita a seleção de beneficiários a partir de critérios estabelecidos.

Como analisam Barca e Chirchir (2014), o registro único (*single registry*) deve coletar informações de beneficiários e possíveis elegíveis, constituindo uma lista nacional que servirá para os implementadores de políticas agregarem seus critérios e selecionarem beneficiários. Assim, não se espera que atenda à necessidade específica de cada um dos programas. Muitos dos programas inclusive implementam cadastros ou registros adicionais que trazem informações específicas. Caso clássico é o Programa Bolsa Verde, gerenciado pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA), que faz transferência de recursos a cada três meses para famílias que vivem em áreas de proteção ambiental, de forma a incentivá-las a preservar o meio-ambiente. As famílias são selecionadas do ponto de vista da vulnerabilidade social de renda a partir dos dados do Cadastro Único e de dados mantidos pelo próprio MMA sobre em que áreas ou reservas essas famílias estão localizadas.

Dessa forma, o Cadastro Único não é único, no sentido de que não cobre todas as dimensões necessárias para a seleção das famílias de todos os programas, mas é a referência para a seleção e acompanhamento

⁶ As ‘negociações’/tensões entre o Cadastro Único e os programas sociais que passam a fazer parte da sua rede de programas usuários é permanente. Um dos exemplos recentes, é que, no início do ano de 2017, o Benefício de Prestação Continuada, uma das principais políticas sociais e a maior em termos de recursos financeiros envolvido – garante renda de um salário mínimo para idosos com mais de 65 anos e famílias com pessoas com deficiência que possuam renda menor que um quarto do salário mínimo – passou a utilizar o Cadastro de forma obrigatória. No entanto, o programa e o Cadastro Único possuem conceito de grupo familiar e renda diferentes, e isso tem apresentado tensões e dificuldades para a adoção da atual legislação.

das famílias vulneráveis alvo das políticas públicas que se destinam ao atendimento dessa parcela da população.

A proposta de que seja o instrumento de integração de programas, como está colocado no Decreto nº 6.135/2007, ou da construção da intersetorialidade, como estamos analisando neste capítulo, dar-se-ia a partir dessa base comum. No entanto, essa etapa não se resolve apenas com o uso dos seus dados. Para tanto é necessária a implementação de outra camada de soluções. Conforme apontam Barca e Chirchir (2014), seria um modelo em que se vincularia o registro único a um sistema integrado de gestão da informação (SIGI) – *Integrated Management Information System* – isto é, um sistema informatizado que agregue todas as informações de “quem recebeu o quê e quando” com vistas a possibilitar a coordenação de diversas ações. No entanto, para que seja mais do que um simples sistema informatizado de consulta, esse sistema deve ser concebido como uma das etapas para a construção de arranjos institucionais que possibilitem a análise do impacto dos vários programas, das sobreposições desnecessárias, das lacunas existentes e da necessidade de integração de determinadas políticas.

Assim, essa discussão vai além da compreensão do Cadastro Único apenas como uma base de dados. Para buscar a intersetorialidade dos programas não basta uma fonte comum para seleção de beneficiários. O desafio é construir as outras camadas e arranjos que possibilitem essa ação integrada e o efetivo acompanhamento das políticas públicas.

Para compreender de forma ampla a questão, é necessário, conforme apontado anteriormente, ir além da dimensão do instrumento de identificação, e analisar como está colocada a rede de implementação do Cadastro Único.

b) Rede de implementação

Conforme definido por Licio *et al.* (2015), por rede de implementação do Cadastro Único entende-se a estrutura – em alguns momentos física, mas, principalmente, virtual – que se forma a partir da adesão de estados e municípios ao Cadastro Único mantido pelo

Governo Federal. Essa “estrutura” tem características próprias que assim a definem: não hierárquica e coordenada a partir da definição de papéis e competências estabelecidos por normativos e aceitos por adesão dos entes subnacionais.

De forma resumida, no âmbito do Cadastro Único⁷, compete à União o papel de mantenedora do sistema de dados – o que inclui manutenção do banco de dados, processamento de dados, armazenagem das informações, desenvolvimento de aplicativos etc. – assim como é responsável pela expedição de normas gerais que garantam a qualidade dos dados do cadastro e definam procedimentos de gestão, tais como regras para o preenchimento correto dos formulários de coleta dos dados, para acesso aos dados do cadastro, entre outras.

Os estados, por sua vez, exercem um papel de intermediadores da relação União-municípios. Ao mesmo tempo em que repassam informações que receberam do nível federal, como as orientações e capacitações sobre preenchimento de formulários e gestão do cadastro, são porta-vozes junto ao Governo Federal das demandas dos municípios da sua região. Os municípios se destacam por serem a porta de entrada para o cidadão, são os responsáveis por entrevistarem as famílias e torná-las visíveis por meio da digitação dos seus dados no sistema do Cadastro Único. Os estados e municípios firmam termo que explicita a sua adesão a esse modelo⁸.

Dessa forma, o Cadastro Único possui um complexo mecanismo de coordenação federativa, em que não há subordinação hierárquica – com papéis definidos considerando a “vocalização” de cada ente. No entanto, observa-se que as decisões estratégicas do Cadastro Único são definidas em linhas gerais no âmbito do governo central, mas a efetiva implementação, a ação de cadastramento e o atendimento à população,

⁷ O Decreto nº 6135, de 26 de junho de 2007, e as Portarias GM/MDS nº 177, de 16 de junho de 2011, e nº 10, de 30 de janeiro de 2012, são os principais normativos que dispõem sobre as regras de gestão e uso do Cadastro Único.

⁸ O modelo de termo de adesão encontra-se na Portaria GM/MDS nº 246, de 20 de maio de 2005.

são feitos pelos municípios. Além disso, há transferência orçamentária⁹, para apoio à execução da política do governo central, para os estados e municípios, mas os entes subnacionais também comprometem parcela de seus recursos orçamentários e humanos para a manutenção da estrutura de atendimento. Fica claro também que há um interesse comum que reúne todos os entes envolvidos, como a redução da miséria e pobreza ou algum eventual tipo de cálculo político eleitoral.

Pela legislação, essa rede é responsável por dois grandes processos: 1) identificar, atender e cadastrar as famílias; e 2) inserir as informações no sistema *on-line*¹⁰. Como dito anteriormente, as regras do Cadastro Único e o desenvolvimento e manutenção do formulário e sistema de cadastramento são feitos pelo governo central, no caso, o Ministério do Desenvolvimento Social, mas o atendimento às famílias é realizado de forma descentralizada pelos municípios.

No entanto, é fundamental reconhecer que há uma coincidência de papéis na grande maioria dos municípios, visto que essa mesma estrutura faz o atendimento às famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF). Apenas em alguns municípios de médio e grande porte existem estruturas distintas: uma para os processos de inclusão e atualização cadastral e outra específica para o atendimento dos beneficiários do PBF. Mas, ainda assim, nesses casos, ambas as estruturas estão subordinadas, usualmente, às secretarias de assistência social.

O PBF foi a razão inicial para a consolidação e o crescimento do Cadastro Único (PAULA, 2013). Barros *et al.*, em análise feita em 2008, apontavam que o Cadastro Único, naquele momento, estava vinculado a esse programa de transferência de renda. Seu uso por outras políticas

⁹ IGD – Índice de Gestão Descentralizada – é o nome que se dá ao indicador calculado com base na qualidade de alguns dados – como taxa de atualização do Cadastro Único – que é utilizado para determinar o valor dos recursos que são repassados a estados e municípios para a realização da gestão do Bolsa Família e do Cadastro Único. Quanto maior o valor do IGD, maior o valor a ser repassado.

¹⁰ Para conhecer melhor entender o funcionamento do sistema ver: Mostafa, J. and N. Sátyro (2013). 'Cadastro Único: a registry supported by a National Public Bank', IPC Working Paper, No. 126. Brasília, International Policy Centre for Inclusive Growth.

era praticamente inexistente, apesar do grande volume de informações socioeconômicas de cada família cadastrada.

No entanto, é exatamente a partir de 2008 que outras iniciativas vêm se somar ao combate aos vários aspectos da pobreza a partir ou considerando as informações existentes no Cadastro Único. Trata-se dos usuários dos dados e das redes. São políticas que utilizam as informações e o perfil socioeconômico das famílias vulneráveis constantes do Cadastro Único para Programas Sociais para propor e implementar programas de enfrentamento a desigualdades associadas a públicos e questões específicas reprodutoras da pobreza. Dessa forma, são denominados programas usuários do Cadastro Único, já que utilizam esse cadastro como fonte de informação para a seleção de beneficiários, para a formulação de políticas focalizadas, para o monitoramento de suas ações e, em alguma medida, para tentativas de avaliação de resultados.

A utilização de um mesmo cadastro para identificar os beneficiários de diversas políticas é um avanço na busca da intersectorialidade. Dentre as iniciativas que caminham nessa direção, destacamos as destinadas ao público do meio rural. Políticas como reforma agrária, crédito de instalação, bem como cisternas e assistência técnica rural (Ater) trabalham com público semelhante e, ao utilizar também informações da declaração de aptidão rural (DAP), acabam por focalizar os mesmos grupos ou comunidades. No entanto, nesses casos elencados, apenas a reforma agrária e o crédito de instalação atuam de forma plenamente coordenada, já que são executados pelo mesmo órgão – no caso, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). Os outros contaram em alguns momentos com instâncias de deliberação comum, como quando da atuação do Plano Brasil sem Miséria (BSM), mas não têm atuação coordenada institucionalizada, apesar da importância de que uma política, no caso a cisterna, seja acessada antes da outra, a Ater –, visto que a matriz de produção pode se modificar a partir da disponibilidade de água e isso alteraria a orientação a ser dada pelos técnicos de Ater.

Como trataremos a seguir, embora todos os programas usuários tenham no cadastro um denominador comum e incidam na “questão

transversal” da pobreza, como se refere Moreno (2007), avaliamos que a intersetorialidade ainda não é desafio permanente para a articulação desses programas.

c) Programas usuários

Assim como em Direito *et al.* (2016), entendemos neste artigo que os programas usuários do Cadastro Único são:

o conjunto de iniciativas que utilizam sua rede de implementação e/ou as informações das famílias e pessoas de baixa renda cadastradas, com foco na seleção e/ou no acompanhamento de beneficiários no âmbito da formulação, implementação e avaliação dos próprios programas (DIREITO *et al.*, 2016, p.3).

Conforme relatado anteriormente, pode-se dizer que o fluxo de utilização do Cadastro Único passou por três fases desde sua criação em 2001: a inicial, em que a utilização era feita basicamente para o atendimento do Programa Bolsa Família criado em 2003, a partir da unificação dos programas de transferência de renda; um período intermediário, em que outros programas começaram lentamente a fazer uso de seus dados para a seleção de seus beneficiários; e, finalmente, a partir da criação do Plano Brasil sem Miséria em 2011, em que passa a se observar um aumento acelerado de programas usuários do Cadastro Único em razão especialmente das orientações de tal plano, como discorreremos mais adiante.

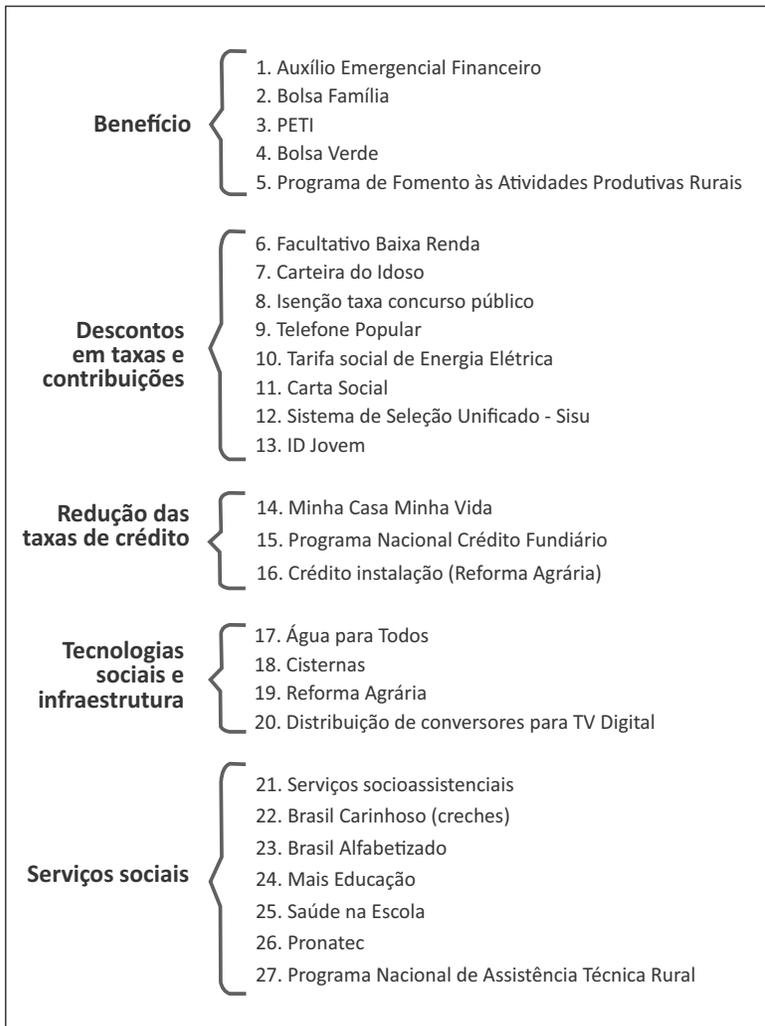
Essa ampliação de interlocutores do Cadastro Único complexificou fortemente seu contexto de atuação, dada a multiplicidade e diversidade desses programas, assim como das formas e objetivos de seus usos do Cadastro Único.

Quanto às formas e objetivos de usos, Direito *et al.* (2016) apresentam as classificações das Figuras 1 e 2, em que, de forma sintética, demonstram que, entre os cerca de hoje trinta programas usuários federais¹¹, há um grande conjunto de programas que utilizam o

¹¹ A análise está focada nos programas federais, ou seja, aqueles instituídos por órgãos da administração pública federal. Entretanto, é necessário lembrar que o Cadastro Único serve a programas estaduais e municipais que, até onde conhecemos, ainda não foram mapeados.

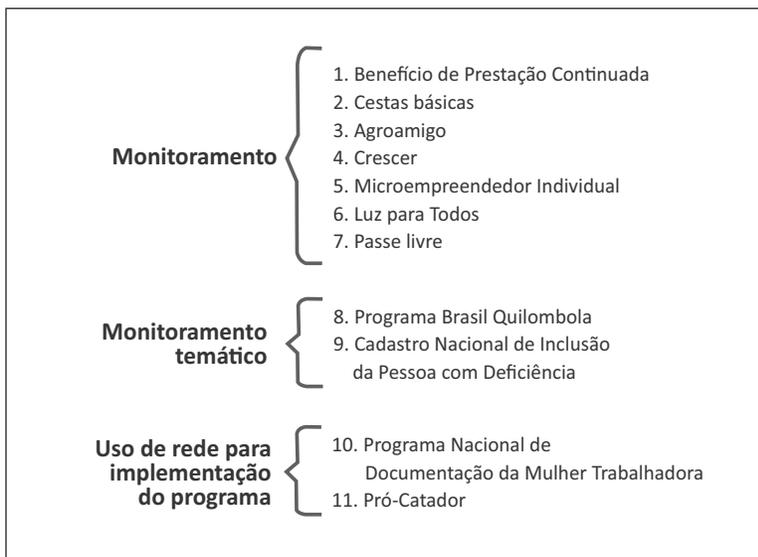
Cadastro Único para fins de seleção de beneficiários (Figura 1), mas que há também programas que buscam informações do cadastro para fins de monitoramento (Figura 2). No primeiro conjunto, estão desde programas que concedem benefícios, descontos em taxas e contribuições, até programas que oferecem serviços sociais e tecnologias de infraestrutura.

Figura 1 – Programas usuários que selecionam os seus beneficiários a partir do Cadastro Único



Fonte: Direito *et al.* (2016).

Figura 2 – Programas usuários do Cadastro Único para fins de monitoramento



Fonte: Direito *et al.* (2016).

Essas três dezenas de programas federais apresentam também uma variedade de arranjos institucionais e, conseqüentemente, vasta diversidade de formas de implementação que comprometem ou dificultam a sua atuação intersetorial. Basta recordar, conforme apresentado acima, que, além de um problema comum – que, no caso, seria o combate às múltiplas faces da pobreza –, é necessária a integração do planejamento, da execução, e, muitas vezes, dos orçamentos e estruturas organizacionais dos órgãos, em uma **“governança comum das ações”** (CUNILL-GRAU, 2014).

Pode-se agrupar os programas usuários em três grandes modelos de acordo com sua forma de implantação. No primeiro grupo estão os programas que são executados contando com rede de atendimento própria; no segundo, aqueles com redes construídas por meio de contratos ou acordos estabelecidos com entes privados; e, no terceiro modelo, estão os programas em que a penetração no vasto território nacional se dá com a construção de arranjos federativos, que somam ao poder central as capacidades dos estados e municípios (LICIO *et al.*, 2015).

Para melhor compreender os três tipos, exemplificamos com três programas, conforme sistematizado na Figura 3. Essa diversidade de modelos aumenta o desafio de coordenação de ações que foi se configurando com o aumento de programas usuários do Cadastro Único. A maior parte dos programas foi implantada com baixa intersectorialidade, ou seja, visavam, em um primeiro momento, à solução de problemas no âmbito da sua atuação específica, e poucos possuíam/possuem desenho que permitissem/permitem a negociação com outros entes intergovernamentais ou mesmo com outras esferas governamentais.

Figura 3 – Modelos de implementação e respectivos exemplos de programas usuários do Cadastro Único

Modelo de implementação	Programa	Objeto	Implantação do programa
Rede própria	Programa Facultativo de Baixa Renda ^a	Benefício previdenciário – aposentadoria, auxílio-doença, salário maternidade, entre outros – que prevê alíquota reduzida de contribuição para pessoas sem renda própria que se dedicam exclusivamente ao trabalho doméstico em sua residência (donas e donos de casa)	Operacionalizado diretamente pelo Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) – por meio das suas unidades desconcentradas. Atividades envolvidas incluem o atendimento à população, análises para concessão do benefício, entre os quais a consulta aos dados dos contribuintes inscritos no Cadastro Único para apurar o preenchimento dos requisitos para a concessão
Implementação por meio de empresas privadas	Tarifa Social de Energia Elétrica (TSEE) ^b	Desconto na tarifa de energia elétrica para famílias de baixa renda	Coordenado no nível federal pela agência reguladora – Aneel – e operacionalizada pelas empresas de energia elétrica – entes privados que receberam concessão pública. Entre as atribuições está o atendimento ao cidadão, a concessão da redução tarifária, inclusive a análise dos dados do Cadastro Único

Modelo de implementação	Programa	Objeto	Implantação do programa
Implementação por meio de arranjo federativo	Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) ^c	Financiamento subsidiado de moradias populares para famílias de baixa renda	Coordenação central feita por um órgão federal – Ministério das Cidades – e implementação é realizada por estados e municípios, por meio de termos de adesão

^a De acordo com a Lei nº 12470/11, para se enquadrar na modalidade facultativo de baixa renda, o contribuinte deve estar inscrito no Cadastro Único, não deve ter qualquer renda individual e a renda mensal familiar não pode exceder dois salários mínimos. Essas informações são checadas na base de dados do Cadastro Único pelos operadores do INSS.

^b As regras gerais do programa encontram-se na Lei nº 12.212/10.

^c A Portaria do Ministério das Cidades nº 595, de 18 de dezembro de 2013, dispõe sobre os parâmetros de priorização e sobre o processo de seleção dos beneficiários do PMCMV, assim como prevê o papel dos estados e municípios na definição de critérios adicionais para tais processos.

Fonte: Elaboração própria.

Assim, a maior parte está em um estágio embrionário da coordenação interinstitucional tal como formulado por Cunill-Grau (2014). Possuem um problema comum (redução da pobreza), selecionam seus beneficiários de uma base de dados comum (Cadastro Único), mas atuam de forma isolada, cada órgão com foco na sua missão institucional, sem perceber que há interferências e reflexos das outras políticas que é necessário considerar, articular e, muitas vezes, integrar para se alcançar soluções satisfatórias.

Consideramos que o lançamento do Plano Brasil sem Miséria, instituído em 2011¹², foi justamente o reconhecimento do governo brasileiro sobre a necessidade de se estabelecer um marco na busca da intersetorialidade. No artigo 1º do Decreto nº 7.492, de 02 de junho de 2011, que o instituiu, está colocada a seguinte finalidade: “superar a situação de extrema pobreza da população em todo território nacional, por meio da integração e articulação de políticas, programas e ações”.

¹² Por meio do Decreto nº 7.492, de 02 de junho de 2011.

O plano reafirmou o Cadastro Único como instrumento de planejamento e de orientação das políticas de desenvolvimento social (CAMPELLO; MELLO, 2014), além disso instituiu mecanismos como salas de redesenho, cujo objetivo era remodelar algumas políticas e identificar lacunas de políticas existentes para propor ações adicionais. Outro mecanismo de coordenação adotado pelo BSM foi o de salas de situação – reuniões estruturadas com vários órgãos gestores dos programas usuários, com vistas a enfrentar situações de vulnerabilidades evidenciadas pelo Cadastro Único. É a partir dessas reuniões que a intersetorialidade tem se materializado, com vistas à construção não só de metas conjuntas, mas também de monitoramento coletivo, tal como sintetizado pelos seus dirigentes:

A experiência do Plano Brasil sem Miséria vem mostrando que, mais do que formular de forma intersetorial, é preciso encontrar meios de implementar as ações dessa maneira, e de ‘dividir a conta’ e a responsabilidade da execução nessa perspectiva. Por ora, a busca de soluções *ad hoc* para os entraves vem sendo a regra. Espera-se que no futuro seja possível encontrar um melhor equilíbrio entre a rigidez inerente ao controle e a flexibilidade desejável para que os órgãos possam acomodar as necessidades de atuação intersetorial (FALCÃO; COSTA, 2014, p. 156).

Para a gestão do PBSM foi instituída a Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza (Sesep)¹³, sendo que a iniciativa contou com a adoção de um mecanismo diferenciado na gestão de recursos orçamentários. Como a estrutura governamental e orçamentária não se adequavam à necessidade de uma atuação transversal das políticas, a Sesep, em articulação com a Secretaria de Orçamento Federal (SOF), estabeleceu o Plano Orçamentário (PO24), que instituiu um marcador específico capaz de agregar diferentes ações orçamentárias de diferentes órgãos sob supervisão da PBSM/Sesep.

¹³ Conforme alteração de estrutura do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) descrita no Decreto nº 7.493, de 02 de junho de 2011, e modificada posteriormente pelo Decreto nº 7.851, de 30 de novembro de 2012, e pelo Decreto nº 8.218, de 28 de março de 2014.

Essa medida permitiu o monitoramento das ações, mesmo essas sendo executadas por diversos órgãos¹⁴.

Os anos mais ativos do PBSM foram de 2011, após a publicação do decreto de instituição, até meados de 2015, quando dois fatores contribuíram para a extinção da Seseq, que ocorreria, formalmente, em 2016: a saída do Brasil do Mapa da Fome¹⁵ e a crise fiscal, que começou a dar sinais de aprofundamento. A saída do Mapa da Fome foi evidenciada pela suspensão do Boletim Brasil sem Miséria, criado em 2012, visto que as metas estabelecidas até 2014 haviam sido superadas¹⁶. Assim, como evidenciado no nome da secretaria – Seseq –, tratava-se de estrutura extraordinária, ou seja, de caráter transitório. Embora tenha sido concebida como órgão de articulação, a mesma tinha o mesmo nível hierárquico das demais secretarias do MDS e dos outros ministérios, o que implicava a necessidade de uma constante legitimação do seu trabalho junto aos demais ministérios, a partir da então figura da Ministra do Desenvolvimento Social e da própria Presidente da República.

Outra questão que se coloca nesse sentido é sua posição em termos de articulação federativa. Embora politicamente tivesse uma agenda positiva junto à mobilização de prefeitos e governadores para o enfrentamento da pobreza, a Seseq ocupava um papel simbólico para tanto, visto que, para além do fator da sensibilidade política, na prática não possuía outros instrumentos para induzir a essa agenda os demais níveis de governo, tais como repasse de recursos financeiros ou instrumentos de planejamento integrados. Seriam necessários estudos complementares para compreendermos qual patamar de intersetorialidade essas políticas

¹⁴ Para saber mais sobre o arranjo orçamentário, consultar a Prestação de Contas Ordinárias Anual – Relatório de Gestão Exercício de 2015, disponível em http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/acao_informacao/auditoria/relatorio_gestao_2015/Relatorio%20de%20Gestao%20SESEP.pdf (acessado em 29/08/2017).

¹⁵ Mapa da Fome (Hunger Map) é relatório produzido pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), organismo das Organizações das Nações Unidas (ONU) que dimensiona a fome em nível internacional. Informação disponível em: <<http://www.fao.org/3/a-i4033e.pdf> (acessada em 29/08/2017)>.

¹⁶ Informação disponível no Prestação de Contas Ordinárias Anual – Relatório de Gestão Exercício 2015.

alcançaram ao longo da existência do PBSM e até que ponto a extinção da Sesp acarretou a descoordenação dessas iniciativas.

Não é objetivo deste trabalho analisar em que medida o plano foi bem-sucedido¹⁷. Nosso foco é compreender quais impactos podem ser identificados nos arranjos operativos do Cadastro Único a partir da sua crescente centralidade na implementação das políticas de combate à pobreza. No entanto, é relevante observar até que ponto uma iniciativa de promoção da intersetorialidade, colocada dentro da estrutura de um ministério, constitui *locus* adequado para esse papel. Possivelmente, uma unidade diretamente ligada à estrutura da Presidência da República poderia ter mais comando junto a outras estruturas governamentais. Aqui, no entanto, vale a ponderação de que, possivelmente, o mais importante não é o local da estrutura que coordena esse trabalho, mas a força política que lhe foi dada.

Outra iniciativa que demonstra a expansão do Cadastro Único como instrumento de implementação para além do Bolsa Família diz respeito à alteração no cálculo do Índice de Gestão Descentralizada (IGD). Esse índice, instituído em 2006¹⁸, prevê a transferência de recursos orçamentários do Governo Federal para os estados e municípios, de forma a apoiar essas gestões na execução dos vários aspectos do processo de manutenção do Cadastro Único. O IGD-M – aquele destinado aos municípios – sofreu alteração significativa feita por meio da Portaria GM/MDS nº 319, de 29 de novembro de 2011, ao passar a utilizar como multiplicador não mais a quantidade de famílias em situação de pobreza, com perfil de elegibilidade para o Bolsa Família, mas a quantidade de cadastros válidos e atualizados no município. Essa mudança confere maior importância ao cadastramento do público prioritário do Cadastro

¹⁷ Para mais informações sobre o Plano Brasil sem Miséria consultar: Januzzi *et al.* (2016). Disponível em: <http://www.social.mg.gov.br/images/documentos/capacita_suas/Material_consulta/Caderno%20de%20Estudos%20SAGI%20MDS_25.pdf>

¹⁸ Para saber mais sobre o IGD-M e seu histórico, consultar: Manual do Índice de Gestão Descentralizada Municipal do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único, disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/gestaodescentralizada/Caderno%20IGD-M%20Ago2012.pdf/download>>

Único (famílias até meio salário mínimo) e à sua constante atualização cadastral¹⁹.

Observamos que a preocupação com a qualidade dos dados é coerente a partir do momento em que o Cadastro Único vai assumindo maior centralidade em relação às outras políticas de combate à pobreza.

d) Como as dimensões do Cadastro Único se alinham para a coordenação

O relevante neste momento é observar que, dentro das três dimensões de análise propostas – dados, rede, usos –, seguramente houve avanços. Conforme analisado, o IGD é um dos reconhecimentos de que a rede formada pelos três entes da Federação é importante. Os dados, por sua vez, merecem permanente atenção ao serem reconsiderados e, muitas vezes, reconceituados, a partir da influência dos programas ou por sugestões da rede municipal de cadastramento. Nesse aspecto, outro ponto importante foi a edição da Portaria MDS/SENARC nº 10, de 30 de janeiro de 2012²⁰, que disciplinou a forma de acesso aos dados identificados do Cadastro Único, já que os mesmos são de acesso restrito; por serem informações pessoais podem ser repassados para a elaboração ou implantação de políticas públicas e, em casos específicos, para a realização de estudos e pesquisas.

O uso dos dados do cadastro pelos programas usuários também foi facilitado com a implantação de ferramenta denominada Cecad – Consulta, Seleção e Extração de Informações do Cadastro Único²¹, a partir de 2012, a qual, disponível via internet, permitiu o acesso aos dados individuais e também a extração de parte da base ou, ainda, a realização de cruzamentos das informações cadastrais. Assim, viabilizou transformar

¹⁹ Para mais detalhes sobre a portaria ver: Boletim Senarc nº 295 – Mudanças no cálculo do IGD-M. MDS aumenta apoio a municípios nas ações do Brasil sem Miséria, disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/informes/informe-gestores/Minuta,P20Informe,P20295_versao,P20final_Gabinete_aprovada.pdf.pagespeed.ce.u236mgr3Qt.pdf>

²⁰ Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/bolsa_familia/portarias/2012/Portaria%20no%2010-%20de%2030%20de%20Janeiro%20de%202012.pdf>

²¹ Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/cecad/auth/index.php>>

os dados constantes no banco de dados do cadastro em informações para a elaboração e planejamento de políticas públicas para população de baixa renda.

Apesar dos avanços, ainda há caminhos importantes a serem trilhados. Por exemplo, a rede de implementação do Cadastro Único foi dimensionada para suportar as rotinas características da manutenção de um cadastro das dimensões que estão colocadas – ou seja, para preenchimento de um extenso formulário de perguntas e necessidade de entrevistar todas as famílias de baixa renda e cobrir todo o território nacional –, mas não foi dimensionada para atender e apoiar a implementação de programas usuários.

É verdade que, por motivos históricos anteriormente apontados, há sobreposição das atividades de Cadastro Único com as atividades de gestão e atendimento às famílias do Programa Bolsa Família. Dessa forma, as famílias se dirigem à gestão municipal não apenas para se cadastrarem ou atualizarem suas informações no Cadastro, mas também para entender, por exemplo, por que cortaram seu benefício da Tarifa Social de Energia Elétrica ou por que a família vizinha começou a receber o Programa Bolsa Verde e ela ainda não. Isso ocorre até mesmo por ser difícil ao cidadão comum compreender as várias estruturas de governo e as suas atribuições. Dada a exigência de inscrição no Cadastro Único para a concessão do benefício, isso faz com que as famílias percebam as gestões municipais como fonte de informação para todas essas iniciativas e, em alguma medida, como porta de entrada para acessar essas políticas ou mesmo tirar suas dúvidas.

Outro ponto que reforça o papel da estrutura do Cadastro Único como essa porta de entrada é o fato de a grande maioria das gestões municipais do Cadastro Único serem estruturas integradas – e hierarquicamente subordinadas – às secretarias municipais de assistência social.

Voltando ao modelo analítico de Barca e Chirchir (2014) para a integração de dados com foco na coordenação dos programas, os autores apresentam um terceiro modelo – além do *single registry* e do SIGI anteriormente abordados –, que seria a integração de operações, no

qual haveria a possibilidade de se oferecer, a partir de uma única “janela”, o acesso ao cidadão a vários programas usuários. Conforme descrito pelos próprios autores: “Famílias cadastradas em um único Centro de Atendimento no nível subnacional, onde a elas é designado um profissional da área social que avalia suas necessidades e propõe um pacote integrado de programas” (BARCA; CHIRCHIR, 2014, p. 26, tradução nossa).

Logicamente que, para o desenvolvimento de uma solução integrada, são importantes a determinação política para tal e a construção de mecanismos de planejamento, suporte e efetiva coordenação, assim como a integração de todas as ações, sendo necessário ir em direção à intersectorialidade dos vários programas de forma a racionalizar estruturas, tornar mais efetivos os gastos orçamentários e ter uma visão holística das necessidades da população.

Conclusão

Com o aumento paulatino de programas usuários, assim como a diversidade dos usos dos dados do Cadastro Único, passa a ser fundamental identificar e avaliar os possíveis impactos e desafios desse processo de complexificação do seu papel no âmbito do Sistema de Proteção Social Brasileiro, especialmente no que se refere à coordenação intersectorial e federativa.

Ao longo dos seus quase 16 anos de existência (2001-2017), o Cadastro Único passou por várias mudanças, desde aquelas relativas ao formulário, ao próprio sistema informatizado do cadastro até alterações nos normativos que o regem. Ao avaliarmos o estágio atual do Cadastro Único à luz do debate da coordenação intersectorial e federativa dos programas usuários e da sistematização proposta por Barca e Chirchir (2014), identificamos dois extremos para o futuro desse instrumento de implementação de política pública.

De um lado, estaria o papel que o Cadastro Único certamente cumpre hoje, isto é, de um registro administrativo simples de potenciais famílias beneficiárias, oferecendo aos programas usuários informações

socioeconômicas dessas famílias, as quais alimentam sistemas próprios de gestão desses programas. Já no outro extremo, estaria a possibilidade de o Cadastro Único – somado a outras camadas de informações – tornar-se um grande instrumento de unificação da oferta de programas sociais para o segmento da baixa renda, oferta essa definida a partir de uma visão integrada dos benefícios acessados pelo cidadão/família *vis-à-vis* as vulnerabilidades ainda identificadas a partir dos dados do próprio Cadastro Único (LICIO *et al.*, 2015; KOGA; DIREITO, 2017).

Ambos os modelos são extremos. Entre um e outro é possível identificar inúmeras opções intermediárias. Todavia, qualquer que seja a sua definição estratégica, exige que primeiro se analise a extensão dos desafios e tensões gerados por demandas crescentes (DIREITO *et al.*, 2016).

Entendemos que a implantação do Cadastro Único para Programas Sociais avançou em vários aspectos, conforme analisado. Do ponto de vista da coordenação federativa, houve melhoria na forma como os papéis dos entes envolvidos estão definidos e as competências das três instâncias de governo estão distribuídas. Assim, a descentralização permite a homogeneização dos aspectos sob a coordenação do governo central – força centrípeta –, mas, em alguma medida, como a implantação é feita pelos municípios, existe a definição local de como será feito, respeitando-se as diversidades territoriais – força centrífuga (MORENO, 2007; PETERS, 2005).

Por outro lado, ainda há muitos desafios colocados para a efetivação da intersetorialidade, que prevê o planejamento e atuação conjuntos das políticas públicas voltadas para a mesma parcela da população, a saber, famílias vulneráveis que são foco de políticas com objetivos similares de enfrentar uma ou mais variáveis que mantêm o ciclo geracional da pobreza. Como argumenta Cunill-Grau (2014), a coordenação interinstitucional assegura que diversas organizações e setores não produzam redundâncias e inconsistências. No entanto, essa coordenação não leva automaticamente à intersetorialidade e à integração.

Existe um fator – o Cadastro Único – que permite focar de forma mais precisa as famílias alvo dos programas, mas os programas usuários federais ainda não estão no patamar da intersetorialidade, ou de uma

visão holística que consiga combater os vários aspectos da pobreza de forma coordenada e integrada. Dessa forma, o cadastro é um instrumento de implementação de política pública bem sucedido na sua atribuição primeira de mapear a situação socioeconômica das famílias de baixa renda, mas não é capaz *per se* de garantir um arranjo que contribua com a integração dos programas.

Como já mencionado, o Cadastro Único de fato fornece informações para os programas usuários que o utilizam para diversos fins. Contudo, muitos questionamentos podem ser levantados quanto à sua capacidade de promover integração intersetorial. A rede de implementação do Cadastro Único, por exemplo, carece de estrutura para apoiar ações de integração desses programas. O próprio uso das informações do Cadastro Único pelos programas não se dá de forma integrada ou ao menos articulada. Não existe um monitoramento conjunto do resultado de todos esses programas. Enfim, a realidade demonstra que há uma demanda crescente da população inscrita no Cadastro Único e beneficiária desses programas sociais pela integração da gestão dessas iniciativas. Gestores do Cadastro Único dos três níveis de governo, assim como os programas usuários, compartilham dessa aspiração. Este capítulo mostra, no entanto, que a forma como esse objetivo será alcançado ainda está para ser construída.

Referências bibliográficas

BARCA, V.; CHICHIR, R. *Single registries and integrated MISs: de-mystifying data and information management concepts*. DFAT, Commonwealth of Australia, 2014.

BARROS, R.; CARVALHO, M.; MENDONÇA, R. *Sobre as utilidades do Cadastro Único*. Texto para Discussão nº 1414. Brasília: Ipea, 2009.

BRASIL. Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007. Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal de dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 2007.

BRASIL. Decreto nº 7.493, de 02 de junho de 2011. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 2011.

BRASIL. Decreto nº 7.851, de 30 de novembro de 2012. Altera o Decreto nº 7.688, de 2 de março de 2012, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão da Secretaria-Geral da Presidência da República; altera o Decreto nº 7.405, de 23 de dezembro de 2010, para transferir responsabilidades do Programa Pró-Catador para a Secretaria-Geral da Presidência da República, altera o Anexo II ao Decreto nº 7.493, de 2 de junho de 2011; e dispõe sobre o remanejamento de cargos em comissão. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 2012a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. *Manual do Índice de Gestão Descentralizada Municipal do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único*. 2012b. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/gestaodescentralizada/Caderno%20IGD-M%20Ago2012.pdf/download>>

BRASIL. Decreto nº 8.218, de 28 de março de 2014. Altera o Anexo II ao Decreto nº 7.493, de 2 de junho de 2011, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, e remaneja cargos em comissão. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 2014.

CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia Vieira. (Orgs.). *O Brasil sem Miséria*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2014.

CAMPELLO, Tereza; MELLO, Janine. O processo de formulação e os desafios do Plano Brasil Sem Miséria: por um país rico e com oportunidades para todos. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia Vieira. (Orgs.). *O Brasil sem Miséria*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2014.

COSTA, Valeriano. Federalismo. In: AVELAR, Lucia; CINTRA, Antônio. *Sistema político brasileiro: uma introdução*. São Paulo: Editora Unesp, 2007. p. 173-183.

CUNILL-GRAU, N. La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD, 10., 2005, Santiago de Chile. *Anais*. Santiago: Clad, 2005.

_____. La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: un acercamiento analítico-conceptual. *Gestión y Política Pública*, v. 23, n. 1, p. 5-46, 2014.

DIREITO, Denise; KOGA, Natália; LICIO, Elaine; CHAVES, Jeniffer. *O Cadastro Único como instrumento de articulação de políticas sociais*. Working paper número 145. International Policy Centre for Inclusive Growth, 2016. [on-line] Disponível em: <http://www.ipcundp.org/pub/port/WP145PT_Cadastro_Unico_como_instrumento_de_articulacao.pdf>

FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia Vieira. Coordenação intersectorial das ações do Plano Brasil Sem Miséria. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia Vieira. (Orgs.). *O Brasil sem Miséria*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2014.

JANUZZI, Paulo et al. *Brasil sem Miséria: resultados, institucionalidade e desafios*. Caderno de Estudos em Debate. MDS, 2016. Disponível em: <http://www.social.mg.gov.br/images/documentos/capacita_suas/Material_consulta/Caderno%20de%20Estudos%20SAGI%20MDS_25.pdf Brasil>.

KOGA, Natália; DIREITO, Denise. A relational analysis of a public policy implementation tool: the Brazilian Single Registry for Social Programs. In: INTERNATIONAL CONFERENCE ON PUBLIC POLICY (ICPP3), 3., 28 a 30 de junho 2017, Cingapura. *Anais...* Cingapura: IPPA, 2017.

LICIO, Elaine; DIREITO, Denise; KOGA, Natália; CHAVES, Jeniffer. Cadastro Único como instrumento de articulação de políticas sociais. In: CONGRESO LATINOAMERICANO DE CIENCIA POLÍTICA (ALACIP), 7., 2015, Lima, Peru. *Anais...* Lima: Alacip, 2015.

MORENO, O. M. C. Transversalidad y coordinación de las políticas de Estado en el federalismo. In: Congreso del Clad sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública, 10., 2007, Caracas. *¿Cómo enfrentar los desafíos de la transversalidad y de la intersectorialidad en la gestión pública?* Caracas: Clad, 2007.

MOSTAFA, J.; SÁTYRO, N. Cadastro Único: a registry supported by a National Public Bank. IPC Working Paper, n. 126. Brasília: International Policy Centre for Inclusive Growth, 2013.

PAULA, J. C. *O uso do Cadastro Único: uma análise a partir dos programas Tarifa Social de Energia Elétrica e Telefone Popular*. Brasília: Enap, 2013. Monografia (Especialização em Gestão de Políticas Públicas de Proteção e Desenvolvimento Social) – Escola Nacional de Administração Pública (Enap), Brasília.

PETERS, B. G. Concepts and theories of horizontal policy management. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Santiago de Chile. *Anais...* Santiago: Clad, 2005.

PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO HUMANO DAS NAÇÕES UNIDAS (PNUD). *Human Development Report 2016: human development for everyone*. New York: United Nations Development Programme, 2016.

OS DESAFIOS DA DESCENTRALIZAÇÃO E CAPACIDADE ESTATAL NO CONTEXTO DO PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA (PDDE)

Cinara Lobo

David Lustosa

Adalberto Domingos da Paz

1 Apresentação

Desde os anos 1980, as políticas públicas, principalmente na área de saúde e educação, foram descentralizadas como estratégia para aumentar a participação da sociedade civil na formulação e no controle dos recursos repassados. Participação era o remédio para diferentes males que acometiam a administração pública: burocracia, lentidão para prover serviços públicos, distância das demandas locais e corrupção. Também contribuiria com o processo pedagógico de educar o indivíduo para o exercício da cidadania, incentivando-o a integrar ou organizar entidades civis e interferir diretamente na definição das prioridades no uso dos recursos públicos, além de acompanhar a execução.

Nos anos 1990, o movimento de descentralização e participação ganhou novos contornos com o agravamento da crise fiscal do Estado. A escassez de recursos e as crescentes demandas na área social levaram a buscar formas de gestão das políticas públicas que reduzissem custos operacionais, ao mesmo tempo em que aumentassem a eficiência, eficácia e efetividade da ação estatal. Novamente, reforçou-se a associação entre participação e descentralização.

No contexto das políticas educacionais, o processo de conferir maior responsabilidade às instâncias locais, na gestão e controle das políticas

públicas, ultrapassou o nível do município e alcançou os estabelecimentos de ensino (NOMA, 2011). Representadas por suas entidades, as escolas envolveram-se diretamente na gestão e execução dos recursos públicos.

Nessa perspectiva de descentralização, em 1995 foi criado, pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) – autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação –, o Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE) com a finalidade de prestar assistência financeira aos estabelecimentos públicos de ensino fundamental e às escolas privadas de educação especial, mantidas por entidades filantrópicas, com vistas a concorrer para a manutenção do funcionamento e melhoria nas infraestruturas físicas e pedagógicas das escolas (DOURADO, 2007).

Em 14 de dezembro de 1998, mediante a edição da Medida Provisória nº 1.784/1998, o Governo Federal institucionaliza a política de descentralização de recursos para a escola, alterando a denominação do então PMDE para Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).

A proposta foi justificada pela necessidade de adotar medidas racionalizadoras e menos burocráticas, que possibilitassem que os recursos chegassem diretamente às escolas, agilizando os processos de transferência e fortalecendo a autonomia e a autogestão das escolas públicas (BRASIL, 1995). Baseava-se na compreensão de que a comunidade escolar era quem melhor conhecia suas carências e, portanto, quem melhor saberia direcionar o uso dos recursos para resolver seus problemas (FACHINI; OLIVEIRA, 2004, p. 118). Tal ideário reforçava-se no contexto internacional. Durante a Conferência Mundial de Educação Para Todos, promovida por organismos multilaterais como Unesco, Unicef, PNUD e Banco Mundial, o governo brasileiro firmou compromisso¹ de implantar

¹ Meta que consta no Plano Decenal de Educação para Todos – 1993/2003 (PDET), decorrente do compromisso firmado pelo governo brasileiro no âmbito da Conferência Mundial de Educação Para Todos, realizada em Jomtien, na Tailândia, em 1990. A conferência teve por objetivo estabelecer compromissos mundiais para garantir a todas as pessoas os conhecimentos básicos necessários a uma vida digna, condição insubstituível para o advento de uma sociedade mais humana e mais justa. Participaram das discussões a Unesco e a Unicef, com apoio do Banco Mundial e de várias outras organizações intergovernamentais, regionais e não governamentais.

novas formas de gestão nas escolas públicas, garantindo-lhes autonomia financeira, administrativa e pedagógica.

Outra justificativa para a edição do PDDE foi cumprir com as determinações constitucionais que imputam à União a competência de atuar de forma suplementar em matéria educacional, concedendo assistência financeira aos entes federativos para o desenvolvimento dos sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória (BRASIL, 1995).

Os recursos do PDDE são destinados às escolas públicas com mais de 50 alunos e repassados para as entidades privadas sem fins lucrativos representativas das escolas beneficiárias, denominadas unidades executoras próprias (UEx) – caixas escolares, associação de pais e mestres, conselhos escolares etc. Essas entidades se encarregam de realizar as aquisições/contratações e distribuir os benefícios às unidades de ensino (BRASIL, 2013). Para escolas com menos de 50 alunos, a constituição de UEx é facultada, embora recomendada. Nesse caso, as unidades de ensino podem receber os benefícios por meio de seus entes federados (BRASIL, 2013).

Desde 2007, diversas políticas do Ministério da Educação (MEC) passaram a utilizar o modelo operacional e regulamentar do programa para destinar recursos às escolas públicas do país. Essas transferências financeiras específicas – denominadas ações agregadas ao PDDE – contribuíram para ampliar sua abrangência e aumentar os aportes de recursos direcionados à melhoria das condições físicas e pedagógicas dos estabelecimentos educacionais. Em 2009, com a edição da Medida Provisória nº 455, de 28 de janeiro², o programa passou a alcançar não apenas o ensino fundamental, mas toda a educação básica. Tais mudanças contribuíram para que, em 2014, o programa alcançasse a maior dotação orçamentária desde sua concepção, ultrapassando a monta de R\$ 2,4 bilhões – valor quatro vezes superior ao orçamento de 2006 –, distribuídos para mais de 120 mil unidades escolares da educação básica (BRASIL, 2014, 2006).

² Convertida na Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009.

A despeito desse expressivo crescimento – que aponta para o fortalecimento da sistemática de descentralização das escolas – nos últimos anos, reiteradas têm sido as constatações que põem em cheque o pressuposto de que **apenas** a descentralização administrativo-financeira seja suficiente para propiciar as condições necessárias para que os valores transferidos sejam usados de maneira racional, célere, eficiente e participativa.

Levantamento dos saldos financeiros existentes nas contas bancárias das entidades, ao final de 2012, realizado pelo FNDE, apontou que expressivos montantes destinados às escolas não foram utilizados naquele ano, tendo sido reprogramados para o exercício seguinte. Do total de R\$ 2 bilhões repassados, R\$ 1,2 bilhão (59,2%) não tinha sido executado tempestivamente. Pesquisas realizadas pela área de monitoramento do programa³, para compreender as razões pelas quais as entidades representativas das escolas não faziam uso dos recursos, identificaram que a não aplicação dos valores decorria de diversos fatores, que poderiam ser resumidos, basicamente, na necessidade de aprimorar a capacidade estatal tanto do Governo Federal quanto dos entes subfederados em buscar canais de interlocução, que possibilitassem construir consensos quanto às prioridades e estratégias na execução dos recursos, bem como corrigir falhas identificadas no processo de implementação.

As evidências apontam que, por um lado, o processo de transferência de responsabilidades na gestão, implementação e controle de políticas sociais para a sociedade civil organizada trouxe o ganho de tornar os programas mais próximos das necessidades do público assistido, por outro, ampliou os desafios de coordenar a ação dos atores envolvidos, controlar os processos e medir os resultados, além de exigir melhor capacidade político-administrativa dos executores locais, não apenas para executar as políticas, mas também para propô-las e sugerir mudanças.

Neste texto, pretendemos descrever o contraditório processo político que levou à aproximação entre os conceitos de descentralização

³ Coordenação de Acompanhamento da Manutenção Escolar (Coame).

e participação e, paralelamente, ao distanciamento entre formulação e execução de políticas públicas; também os desafios que o processo trouxe para a coordenação das ações dos entes federados e organizações civis na gestão de políticas, utilizando, como exemplo, a experiência do PDDE.

2 A aproximação entre descentralização e participação, nos anos 1980 e 1990

Descentralização não está necessariamente associada a participação. O aparelho administrativo de Estado e suas políticas públicas podem se organizar de forma descentralizada sem implicar em maior participação da sociedade civil. É fato que a descentralização administrativa abre oportunidades para o acompanhamento mais próximo da sociedade sobre a aplicação dos recursos públicos, pois as decisões passam a ser tomadas em nível local. A proximidade, no caso, pode favorecer a mobilização e o engajamento de lideranças populares que agiriam em favor da institucionalização de seus projetos políticos.

No entanto, para que descentralização e participação venham a se reforçar é preciso criar canais de interação e articulação entre os formuladores e os beneficiários das políticas sociais. Devem ser estabelecidos espaços para que a sociedade possa expressar sua opinião, defender suas prioridades e, ao mesmo tempo, avaliar as políticas implementadas. Se esses canais ou instrumentos de diálogo não existirem ou forem inócuos, descentralização pode não resultar em maior participação. A legitimidade dos conselhos populares, por exemplo, junto às suas bases dependerá de o Estado responder às demandas apresentadas ou respeitar suas orientações. No Brasil, descentralização e participação foram associadas, como se espelhassem um mesmo processo, e alguns fatos contribuíram para isso.

Nos anos 1970 e início dos anos 1980, durante a abertura política, o conceito de participação ganha força com os movimentos sociais. Foi em torno dos conflitos redistributivos e de reivindicações por serviços sociais básicos (saúde, educação, habitação, saneamento

etc.) que eles se organizaram. Os movimentos populares dirigiam suas demandas para o caráter provedor do Estado, embora fossem contrários a qualquer forma institucionalizada de participação direta na gestão pública, pois entendiam como sendo cooptação e manipulação pelas elites governantes. Participar do governo era o mesmo que apoiá-lo ou legitimá-lo, referendando suas ações.

O Estado era um inimigo que deveria ser modificado ou destruído. A luta era pela garantia de serviços públicos básicos e não por maior participação na execução e fiscalização de políticas públicas, embora criticassem que as políticas privilegiavam o grande capital e consideravam apenas as demandas das camadas médias e altas da sociedade (GOHN, 2004; LOBO, 1999; DOIMO, 1995). Mesmo ao final do Regime Militar, não existiam canais institucionais de participação, o que deixava uma parcela significativa da população excluída do cenário político, impossibilitada de manifestar-se por intermédio de sindicatos, dando-lhe como uma única opção de intervenção política os movimentos de massa. Os movimentos sociais não existiam como organizações formais, eram reuniões de moradores e de usuários de serviços públicos que reivindicavam melhorias nas condições de vida e se localizavam, principalmente, na periferia dos grandes centros urbanos.

Assim, participação era o conteúdo valorativo em torno do qual os movimentos populares se organizaram, mas não contemplava a integração com o Estado na formulação, gestão e fiscalização de políticas sociais. Também era qualidade interpretada pelos intelectuais de esquerda, que estudavam o assunto, como condição essencial para a emancipação da classe trabalhadora. Nesse momento histórico, participação se aproximava do conceito de autonomia. Para manter sua autonomia, o movimento não poderia caminhar para formas instituídas de organização. Os “novos” atores políticos, para serem capazes de promover a renovação da cultura política brasileira, não poderiam se contaminar pelos vícios da política instituída (clientelismo, populismo, fisiologismo etc.)

Doimo (1995) explica que uma parte do movimento era resistente até mesmo a tornar-se organização formal, preferia manter o modelo

“comunitário” e informal. Na visão da militância e para a intelectualidade brasileira que avaliava a ação dos movimentos, ao aproximar-se do Estado ou ao ter suas demandas atendidas, o movimento apresentava sua fragilidade, perdia seu caráter contestador e revolucionário. A formação a partir das bases seria condição para garantir o caráter espontâneo, puro e autônomo dos novos atores políticos. Nos anos 1980, autonomia era conceito importante para qualificar os movimentos sociais porque era condição para que se apresentassem como vanguarda da história e como herdeiros do papel antes conferido ao movimento operário (LOBO, 1999). Também era condição para promover a renovação da cultura brasileira.

Para a intelectualidade brasileira, os excluídos viviam a experiência inédita de participar da política brasileira como “sujeitos de sua própria história”. Estavam, aos poucos, tomando consciência da situação de exploração a que estavam sujeitos, por meio do fazer política, do participar, da aprendizagem diária de organizarem-se em associações de bairro, de realizar abaixo-assinados etc. Daí a importância da categoria autonomia, pois, caso esses rebentos da política se aproximassem das velhas instituições, muito mais sagazes na arte da política, poderiam ser cooptados (SADER, 1988; CALDEIRA, 1984, EVERS, 1984; VIGEVANI, 1989).

Ruth Cardoso (1987), num artigo que se tornou referência no estudo dos movimentos sociais, diz que “o novo é o espontâneo que se opõe à manipulação, é a ação consciente que substitui a cooptação; garantindo a expressão dos verdadeiros interesses populares que ficavam sufocados pelos partidos políticos e pelos políticos profissionais” (CARDOSO, 1987, s/n.). A autora argumenta que não é possível haver uma inter-relação entre os movimentos sociais e os espaços representativos, pois suas práticas são incompatíveis. No entanto, diz que pouca atenção estava sendo prestada, pelos pesquisadores, às alterações que aconteciam na relação entre Estado e sociedade e que as identidades dos novos atores eram construídas de forma relacional, portanto, alterações na relação entre movimentos e Estado levariam a mudanças também nessas novas identidades sociais.

O alerta de Cardoso estava correto. O caráter disruptivo, contestatório e de negação à institucionalidade política dos movimentos sociais começa a se enfraquecer já no final dos anos 1980, com a experiência dos primeiros governadores de esquerda eleitos pelo voto popular. Não apenas os movimentos sociais diminuíram as manifestações de rua e se desmobilizaram, mas parte da intelectualidade brasileira, que os havia apoiado, começa a questionar a capacidade que possuíam de modificar as estruturas sociais vigentes e inaugurar nova cultura política. Os intelectuais brasileiros modificam a postura de simples oposição ao Estado para um viés integrativo e de defesa da cidadania. Ana Maria Doimo, ao descrever essa mudança na postura da intelectualidade brasileira, diz que Francisco Weffort reclama quanto à importância da atuação político-institucional, Álvaro Moisés reivindica a construção de instituições democráticas capazes de processar as demandas econômicas e sociais, questionando as qualidades assembleísticas, corporativas e movimentalistas de antes. Doimo (1995, p. 203) explica que, no “contexto de revalorização da dimensão institucional, avolumaram-se as preocupações com a questão da reforma do Estado e da governabilidade, por um prisma que refuta(va) o associativismo ingênuo”.

A Constituição de 1988 veio reforçar o processo de incorporação da sociedade civil na gestão das políticas ao estabelecer mecanismos de democracia direta e ao criar instâncias que possibilitassem influenciar a ação do Estado. Entre essas, a formação dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, nos níveis municipal, estadual e federal, com representação paritária do Estado e da sociedade civil. Conforme Cohn (2011), a proposta dos conselhos era instituir o controle da sociedade sobre a gestão das políticas: “democratizar o Estado, possibilitando no seu interior um espaço para que a sociedade organizada estivesse legitimamente presente com suas demandas e, com isso, aproximar a definição e a execução das políticas públicas às reais necessidades da população”(COHN, 2011, p. 14). A Constituição Cidadã também aprofundou o processo de descentralização que já vinha acontecendo antes de sua promulgação.

Na área fiscal e financeira, a Constituição redistribuiu competências tributárias entre as esferas governamentais, beneficiando estados e principalmente municípios. Também ampliou as transferências constitucionais, favorecendo esses últimos na repartição da arrecadação tributária. Os municípios conquistaram autonomia política e fiscal, tornando-se entes autônomos. Rodriguez (2001) calcula que a esfera municipal passou a receber 10 pontos percentuais a mais do total da receita do Estado brasileiro, em relação ao que recebia nas décadas do Regime de Exceção Militar. Para Arretche (2006), foram criadas grandes discrepâncias entre os municípios no que se referia à receita *per capita* depois de realizadas as transferências legais. A autora calcula que, em 22 estados brasileiros, quanto menor a população do município, maior o seu ganho de receita (ARRETCHÉ, 2006, p. 94).

O aumento na participação do bolo tributário pelos estados e municípios não veio acompanhado de conseqüente ampliação de responsabilidades. No novo arranjo das relações federativas estabelecido pela Constituição Federal, foram criadas as competências concorrentes e comuns em relação às políticas sociais, ou seja, as diferentes esferas de governo passavam a compartilhar funções, sem que se fixassem claramente padrões de autoridade e responsabilidade. A Constituição definiu com clareza a distribuição das receitas entre os entes federados, mas não deixou clara a distribuição de responsabilidades relativas aos encargos sociais, submetendo à legislação ordinária os pontos mais polêmicos.

O novo sistema brasileiro de repartição tributária garantiu aos governos subnacionais receitas sem vinculação de gasto, engessou o orçamento federal e reduziu sua liberdade para introduzir novos itens de despesa. Como os municípios e estados passaram a contar com recursos garantidos, independente da lealdade política de adesão às políticas federais, o Governo Federal perdeu autoridade para induzir as decisões dos governos locais e, assim, exercer algum tipo de coordenação de políticas.

O texto constitucional e a descentralização fiscal não produziram, de imediato, maior adesão dos entes federados às políticas sociais. Fatores como as desigualdades estruturais (econômico, social e político)

de estados e municípios, as diferenças na capacidade administrativa e técnica dos governos locais, além da cultura cívica foram variáveis que influenciaram o processo de descentralização para que acontecesse em maior ou menor grau entre as políticas sociais e de forma heterogênea entre os municípios (ARRETCHÉ, 1999).

Arretche (1996) explica que, na década de 1980, tornou-se quase consenso que a descentralização de serviços públicos fortaleceria a democracia e a realização de ideais progressistas como: equidade, justiça social, redução de clientelismo e aumento do controle social sobre o Estado. Para a autora, essas expectativas positivas não seriam um resultado necessário e automático do processo de descentralização do Estado. Os benefícios decorreriam principalmente da gestão das políticas e da natureza das instituições, que, em cada nível de governo, deveriam processar as decisões; também da natureza das relações entre burocracias públicas e da possibilidade de controle efetivo dos cidadãos sobre as ações do governo. A solução da descentralização, em si, não seria suficiente para produzir os resultados esperados.

Portanto, nos anos 1980, os discursos de participação e de descentralização são paralelos, não se encontram como um único projeto. A situação se modifica nos anos 1990, os conceitos ganham novos contornos com o agravamento da crise fiscal do Estado. A escassez de recursos e as crescentes demandas na área social levaram o governo a buscar formas de gestão das políticas públicas que reduzissem custos operacionais, ao mesmo tempo em que aumentassem a eficiência, eficácia e efetividade na ação estatal. Nesse momento, a relação Estado-sociedade modifica-se:

(...) a partir da participação social, ou do controle público da gestão das políticas públicas, tem-se então o reconhecimento da necessidade de o próprio Estado passar a incorporar de forma ativa a sociedade civil, conferindo novos espaços para as modalidades emergentes de solidariedade social (COHN, 2011, p. 11).

A necessidade de reduzir o Estado, de enxugar a máquina administrativa, de cortar gastos operacionais e aumentar eficiência

empurra para a sociedade civil organizada, para os nascentes conselhos e associações, funções antes desempenhadas pela burocracia estatal. Os conselhos que antes eram meramente consultivos e de fiscalização avançam para desempenhar funções executoras. A compreensão era de que, ao aproximar as instâncias de tomada de decisões, controle e execução, criar-se-iam as condições para que a população tivesse oportunidade para formalizar suas demandas em programas junto ao Estado e acompanhar seus desdobramentos, com conseqüente melhoria na qualidade dos serviços públicos prestados. O discurso de participação, restrito à militância e aos estudiosos do tema, ganha adesão entre os defensores do Estado mínimo: descentralização e participação se aproximam e passam a legitimar a transferência do Estado para a sociedade civil organizada de determinadas responsabilidades.

Dagnino (2004) diz que tanto o projeto político neoliberal quanto o democratizante/participativo, derivado dos movimentos sociais, previam maior participação da sociedade civil nos processos de discussão e tomadas de decisões relativos às políticas públicas. No entanto, seus objetivos políticos são **completamente distintos e até opostos**. A autora explica que, justamente nos anos 1990, os movimentos sociais mudaram da postura de confronto com o Estado para a possibilidade de atuação conjunta:

(...) Grande parte da interlocução entre o projeto neoliberal, que ocupa majoritariamente o aparato do Estado, com o projeto participativo se dá justamente através daqueles setores da sociedade civil que se engajam nessa aposta e passam a atuar nas novas instâncias de participação junto ao Estado (DAGNINO, 2004, p. 99).

Maria da Glória Gohn (2004) explica que, nesse período, o discurso de autonomia foi substituído pelo de cidadania, em consequência da emergência de uma pluralidade de atores. Nos discursos oficiais, cidadania se aproximou de participação civil, de responsabilização social dos cidadãos portadores de direitos, mas também de deveres, incluindo a participação ativa via parcerias nas políticas sociais governamentais. Os movimentos organizados, associações e organizações civis deixam,

portanto, a posição de reivindicação ao Estado para uma posição de contribuição efetiva na viabilização de direitos:

A cidadania nos anos 1990 foi incorporada nos discursos oficiais e ressignificada na direção próxima à ideia de participação civil, de exercício da civilidade, de responsabilidade social dos cidadãos como um todo, porque ela trata não apenas dos direitos, mas também de deveres, ela homogeneiza os atores (GOHN, 2004, p. 22).

Silva, Jaccoud e Beghin (2005) explicam que a luta por maior participação social deixou de corresponder à maior politização das demandas sociais e ampliação do espaço de deliberação, passando a relacionar-se ao “ativismo voltado para a solidariedade social”, com a entrada em cena das associações beneméritas, empresas e associações:

A participação social nas políticas públicas se apresentava assim, nesta perspectiva, não como ampliação do espaço político do debate, mas de substituição da ação direta dos atores sociais baseada nos princípios da solidariedade e da responsabilidade social privada (SILVA; JACCOUD; BEGHIN, 2005, p. 378).

Essas mudanças nas relações da sociedade civil organizada com o Estado refletiam mudanças que também estavam acontecendo na mobilização e financiamento de organizações não governamentais (ONGs) e movimentos populares. São processos distintos, mas que se aproximam. Nos anos 1980, as ONGs atuavam prestando apoio à ação dos movimentos populares, financiadas por entidades ecumênicas e ligadas à Igreja Católica. Com o fim do Regime Militar, esses organismos financiadores deixam de considerar a conscientização e mobilização das classes populares como prioridade e passam a priorizar os projetos que apresentassem estratégias que gerassem resultados sociais concretos e que apontassem para mecanismos de autossustentação (DOIMO, 1995). A mudança exigia maior qualificação e especialização das intervenções das ONGs, a fim de que obtivessem resultados sociais concretos. Alterava a própria conduta da militância de esquerda, que era levada a abandonar a posição de negação indiscriminada do institucional para uma postura propositiva. Assim, as ONGs trocam seu perfil de atuação para um estilo mais interativo e integrativo, voltado à participação em conselhos,

desenvolvimento de ações educativas e preventivas e à proposição de políticas públicas. Dagnino (2004) diz que, nos anos 1990, ocorre um crescimento acelerado do papel desempenhado pelas ONGs, a emergência do terceiro setor e das fundações empresariais, levando à identificação entre sociedade civil e ONG (sobre o assunto ver também LOBO, 2006).

As mudanças, que já aconteciam no conceito de participação no âmbito da sociedade civil e do Estado, irão sofrer nova contribuição, dessa vez proveniente das entidades multilaterais (Banco Mundial, Fundação Ford, Fundação Kelogs, entre outras). Essas defenderão a tese de que as ONGs poderiam somar efetivamente na construção de soluções para os graves problemas sociais que atingiam o país.

André Borges (2003) conta que o Banco Mundial passou a reconhecer, em suas publicações, que fatores técnicos não seriam suficientes para garantir crescimento e desenvolvimento econômico, outras variáveis deveriam ser observadas, como o papel dos grupos de pressão, marco legal, capacidade administrativa dos países, entre outras. E começou a dedicar, então, maior atenção à boa governança do Estado, à melhoria das condições sociais e ao fortalecimento da sociedade civil, ou seja, aos fatores institucionais como fundamentais para o sucesso das políticas públicas de desenvolvimento.

O Banco Mundial elegeu um programa de reformas que especificava quatro dimensões-chave para que o Estado atingisse a boa governança ou, em outras palavras, “a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais do país, com vistas ao desenvolvimento” (WORLD BANK, 1992, p. 1 *apud* BORGES, 2003, p. 126). Eram estas: melhoria na capacidade de gerenciamento econômico e prestação de serviços; estabelecimento de um marco legal; participação e *accountability*, e informação e transparência. A novidade nesse receituário era, principalmente, a recomendação para ampliar os espaços de participação da sociedade civil (representada por ONGs e organizações populares) e do mercado na gestão pública; caminho necessário, segundo a organização, para diminuir o tamanho da burocracia estatal e obter ganhos de eficiência, eficácia e efetividade.

No discurso das entidades internacionais, participação e descentralização se aproximam como orientações fundamentais para atingir maior desenvolvimento econômico. Reformas que contribuíssem para a descentralização das funções do Estado e ao *empowerment* da sociedade civil foram tratadas como cruciais nesse contexto (BORGES, 2003, p. 128). O receituário do Banco Mundial para o desenvolvimento defendia governos locais mais próximos das necessidades e preferências da população demandante, apoio a iniciativas de associação, criação de conselhos populares e aumento da transparência nos gastos públicos.

Nos anos 1990, a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) também passou a orientar os países da América Latina a modificar o desenho das políticas sociais implantadas. Sugere a descentralização da máquina pública a fim de promover maior aproximação entre as entidades prestadoras de serviços e os cidadãos usuários, estabelecendo mecanismos de participação na gestão dos próprios serviços. A política econômica deveria ser traçada de forma coordenada com a política social para ampliar o impacto e gerar desenvolvimento sustentável. Para maior racionalidade do gasto social, deveriam ser pensadas ações que articulassem o setor público e privado na prestação de serviços sociais.

Nesse momento, as preocupações em reformar o Estado para maior eficiência e eficácia, orientações típicas do manual neoliberal, vão se articular ao discurso dos grupos políticos que buscavam maior equidade das políticas sociais e democratização dos processos decisórios (FARAH, 2001). A reforma administrativa de Estado – iniciada em 1995, no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso – ecoa parte do receituário vindo do Banco Mundial e outros organismos multilaterais. Mesmo que o modelo adotado no Brasil não seguisse exatamente o modelo neoliberal, iria aproveitar-se de alguns aspectos desse discurso, entre eles: a redução dos custos e racionalização dos gastos públicos, a melhoria da eficiência da máquina administrativa e a descentralização de serviços, retirando do Estado as atividades que pudessem ser desenvolvidas por outras instituições, como as ONGs.

O modelo de Estado burocrático provedor do bem-estar social e promotor do desenvolvimento econômico mostrava-se inviável e incapaz de atender às demandas por serviços sociais (educação, saúde, assistência social), culturais e científicos de forma satisfatória. Em seu lugar seria implantado o Estado gerencial.

Com as crises cíclicas do capitalismo, ganharam força argumentos que creditavam à configuração intervencionista do Estado e à sua insatisfatória capacidade administrativa a responsabilidade pelos colapsos – agravados, no caso dos *WelfareState*, pelos custos econômicos da ampla rede de proteção social que se criara (NOMA, 2011). O Estado, que outrora figurava como fórmula salvadora para promoção de projetos de desenvolvimento econômico sobre bases *keynesianas*, na perspectiva neoliberal, passou a ser tratado como parte principal do problema, motivo pelo qual veio a predominar a ideia de necessidade de redefinição de seus papéis, de reforma em seu aparelho, assumindo como modelo de excelência a “forma de ser” do mercado. Com o esgotamento dos modelos anteriores, ocorrem reconfiguração e nova dinâmica da produção e acumulação capitalista, assim como do sistema ideológico e político que as suportam, cujos contornos se evidenciaram com o advento do neoliberalismo (NOMA, 2011).

O enxugamento da estrutura do Estado, a **descentralização**, a adoção da administração pública gerencial – flexível, adaptável e orientada às necessidades dos “cidadãos-clientes” – foram algumas das principais diretrizes dos processos reformadores neoliberais (NOMA, 2011). Essas reformas, cujos expoentes se deram na Inglaterra e Estados Unidos, em 1979 e 1980, respectivamente, nos governos de Margareth Thatcher e Ronald Reagan, vieram a repercutir em reformas similares em diversos países, como foi o caso da Suécia, Nova Zelândia, Austrália, México, Argentina e Uruguai, na década de 1980, e do Brasil, na década seguinte (PEREIRA, 1999).

Para o então Ministro Bresser Pereira, deveria haver criação ou transformação nas instituições que levasse a maior governança e governabilidade. A primeira variável implicava em realizar a reforma

administrativa de Estado, implantar o modelo gerencial de gestão, e realizar ajuste fiscal que garantisse autonomia financeira ao Estado para desempenhar suas funções. No plano da governabilidade, o projeto era aperfeiçoar a democracia representativa e abrir espaço para o controle social e democracia direta.

Nesse modelo implantado, o Estado deveria se limitar a executar as tarefas que lhe fossem exclusivas, tais como: formular políticas na área econômica e social, e realizar transferências para a educação, saúde, assistência social e previdência social. Já as atividades na área social e científica, que não envolvessem poder de Estado, poderiam ser repassadas para o setor público não estatal (entidades sem fins lucrativos, ONGs e organizações voluntárias).

Esse foi o processo histórico pelo qual, nos anos 1990, os princípios de participação e de descentralização se aproximam e se tornam elementos centrais para a inovação e a promoção da democracia, sendo repetidos nos manuais das agências internacionais (Banco Mundial, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, União Europeia e Nações Unidas) e no programa de reforma de Estado do Governo Federal. Não significa dizer que, de fato, foram criados canais de participação na gestão pública, que houve realmente maior democratização do Estado. Apenas que o processo de enxugamento do Estado e de cortes de despesas administrativas foi acompanhado da defesa de que a sociedade civil organizada poderia “participar” diretamente da gestão pública, a fim de reduzir custos e ampliar o controle sobre a aplicação dos recursos públicos. Houve uma afinidade eletiva entre os discursos de descentralização, reforma do Estado e participação.

Descentralização e participação poderiam não ser convergentes na prática. A simples transferência de atribuições para os entes subnacionais, organizações civis e iniciativa privada não resultaria de imediato no aprofundamento da democratização do Estado e na constituição de uma esfera pública. Essa transferência de atribuições, para funcionar, passava a exigir do Estado maior capacidade de coordenação dos vários atores

envolvidos na elaboração, execução e controle de políticas sociais e maior capacidade administrativa para prestar assistência técnica às organizações civis. Em resumo, passava a exigir maior capacidade estatal dos governos para elaborar arranjos políticos para formular e implementar políticas públicas. Demandava dos governos locais e das organizações civis maior participação e conhecimento técnico para realmente influenciar a elaboração e execução das políticas.

As experiências concretas da descentralização apontam para diversas limitações relativas a esse processo, como falta de capacidade técnica e/ou autonomia financeira das unidades subnacionais para assumir novos encargos; inadequação no controle e acompanhamento das políticas sociais descentralizadas; dificuldade de estruturar e manter coalizões políticas em prol da descentralização; incongruência entre descentralização e as políticas de estabilização macroeconômica; e dificuldades de articular descentralização com as políticas redistributivas.

3 Os desafios de maior descentralização e participação

Há certo consenso entre os autores de que, para o processo de descentralização funcionar de maneira sólida, seria preciso observar algumas exigências. Draibe (1997) enumera alguns requisitos considerados indispensáveis para sua efetividade: a) dispor de um centro coordenador para conduzir o processo de descentralização; b) adequada simetria entre descentralização fiscal e competências e encargos; c) construção de capacidades administrativas no nível local; d) introdução de sistemas ágeis de monitoramento, avaliação e circulação de informação.

Para Abrúcio (2005), a descentralização requer um projeto nacional e a construção de novas capacidades das esferas governamentais, inclusive do Governo Federal, que deve se habilitar para o exercício da coordenação federativa. Essa função consiste em adotar formas de integração, compartilhamento e decisão entre os entes federados, mediante regras legais, fóruns, mecanismos políticos de negociação intergovernamental e funcionamento de instituições representativas.

Kugelmas e Sola (1999) levantam questão sobre os efetivos benefícios da descentralização, num contexto em que faltam aos estados e municípios condições administrativas, financeiras e institucionais para implementar programas, bem como em que há precariedade dos mecanismos de *accountability*. Para os autores, as esperadas vantagens da descentralização não dependem somente de definições institucionais, mas de um contexto social e cultural mais amplo.

Na prática, a complementaridade entre descentralização e participação não é automática, necessita de instituições que corrijam os riscos da descentralização. A simples proximidade física do Estado com os cidadãos beneficiários dos serviços sociais não leva necessariamente a maior participação social e adequação às reais necessidades da população, tampouco é suficiente para responder a todos os desafios político-administrativos gerados. Pode-se afirmar que o processo de descentralização torna mais difícil coordenar e integrar as ações dos entes subfederados, sociedade civil e mercado na construção e gestão de políticas públicas, ao mesmo tempo em que amplia o risco de pulverizar o orçamento em ações fragmentadas e setorizadas sem alcance e efetividade⁴.

A descentralização passa a exigir do Governo Federal maior capacidade para planejar políticas públicas e integrar a ação dos diferentes atores envolvidos, superando desigualdades regionais e conflitos político/partidários. Outro desafio é melhorar a capacitação técnica e administrativa não apenas da administração federal, mas também dos entes subnacionais ou de organizações civis, a fim de que sejam capazes de participar da elaboração e gestão de políticas públicas. Acrescenta-se, ainda, a ampliação dos custos para controlar os recursos repassados para organizações e governos locais. Pequenas transferências feitas a milhares

⁴ As transferências de recursos repassados para programas sociais não estão vinculadas ao orçamento fiscal ou mesmo a alguma forma de convênio envolvendo as esferas de governo, por essa razão, são fontes instáveis de financiamento que podem sofrer contingenciamento pelo Governo Federal e que não obedecem a um calendário fixo de repasses (sobre o assunto ver COHN, 2000).

de entidades multiplicam os custos para acompanhar e controlar a aplicação dos recursos, verificar se foram usados conforme as destinações traçadas na formulação das políticas, se atingiram as populações-alvo e se produziram os resultados sociais esperados.

Descentralização da máquina administrativa e maior participação da sociedade civil no controle e gestão das políticas sociais podem resultar nos ganhos imediatos com redução das dimensões do Estado, simplificação de processos burocráticos e cortes nos gastos públicos. O Estado não precisará prover de maneira direta e exclusiva os serviços sociais, podendo diminuir o seu quadro de pessoal a um número suficiente apenas para realizar as atividades de fiscalização e coordenação. Por outro lado, ganha capilaridade, pois consegue levar serviços públicos a comunidades tradicionais e populações isoladas. No entanto, outros problemas surgem nas áreas de capacidade técnico-administrativa e política, exigindo maior interação entre as etapas de formulação e execução das políticas públicas.

Almeida (2005) diz que a descentralização que se materializou no Brasil na década de 1990, longe de ser uma política coerente, constituiu processo longo e espasmódico, cujo progresso dependeu mais da disposição de ministérios e agências federais de abrir mão de doses de poder decisório e de recursos; de sua capacidade de negociação e inovação institucional – propiciando incentivos adequados para estimular os municípios a assumirem responsabilidades –; e da experiência administrativa prévia nos governos locais. Nas palavras da autora:

[...] ainda que a tendência geral fosse na direção do aumento das responsabilidades dos governos locais, nos marcos do federalismo cooperativo a descentralização significou coisas diferentes e ocorreu em ritmos diferentes, de acordo com o desenho específico de cada política (ALMEIDA, 2005, p. 37).

Em que pese o modelo federativo cooperativo apontado pela Constituição, caracterizado pela existência de funções compartilhadas entre as esferas de governo para diversas áreas sociais (como educação, saúde, cultura, assistência social, educação), não houve determinação constitucional quanto às formas de cooperação entre níveis de governo,

conforme destaca Almeida (2005). Kugelmas e Sola (1999) reforçam que “o que se observa com nitidez é a ausência de mecanismos cooperativos mais eficazes, quer entre União e estados, quer nas relações entre estes” (KUGELMAS; SOLA, 1999, p. 73).

Diante disso, Viana e Machado (2009) ressaltam que, embora a retórica constante da nova Constituição se oriente no sentido da descentralização, o modelo de Estado que se configura nos anos seguintes baseia-se num centro nacional forte, com capacidade decisória e amplos recursos de regulação sobre as instâncias subnacionais e os mercados.

A experiência brasileira demonstra que, contraditoriamente, participação e descentralização não correspondem diretamente a maior democratização na formulação de política pública, pois a participação pode se restringir à etapa de execução. As organizações civis, por mais representativas e atuantes que sejam, podem não encontrar canais de expressão e negociação para sugerir reformulações e correções nas políticas implementadas ou edição de novas políticas que respondam a problemas identificados na execução. Para acontecer a interação entre as fases de execução e formulação das políticas, é necessário que sejam estabelecidos espaços de diálogo e negociação entre os níveis nacional e local (coordenação); publicizadas informações claras, sistematizadas e tempestivas que facilitem o controle pelos usuários dos serviços e a divisão de responsabilidade entre Governo Federal, estados e municípios. Por fim, é importante que formuladores e implementadores possuam capacitação técnica para realizar rapidamente as mudanças e ajustes necessários ao andamento das políticas. Em resumo, o processo de descentralização faz multiplicar, para os governos locais e nacional, os problemas relacionados à capacidade política e técnico-administrativa.

Segundo Arretche (1996), o processo de descentralização não implica na simples redução da máquina administrativa federal, pois supõe o fortalecimento de suas capacidades administrativas e do seu poder decisório para comandar e coordenar o processo e as políticas sociais a serem desenvolvidas. No caso brasileiro, não houve, segundo a autora, uma estratégia ou um programa nacional de descentralização orientado

a partir de um centro, com a redistribuição de funções e competências entre os entes federados, que implicasse no rearranjo das estruturas político-institucionais.

No Brasil, a Constituição de 1988, além de limitar a capacidade de gasto do Governo Federal, não especificou com clareza as responsabilidades que caberiam a cada um dos entes subnacionais e nem promoveu a transferência de encargos, e esses aspectos, por via de consequência, restringiram o poder de coordenação de políticas sociais (ARRETICHE, 2006). O que de fato aconteceu foi a crescente autonomização dos níveis subnacionais de governo que assumiram serviços públicos, preenchendo a ausência do Governo Federal. Dessa forma, a descentralização acabou aprofundando as desigualdades regionais em razão da heterogeneidade entre os municípios e estados para mobilizar recursos econômicos e técnicos.

A reforma administrativa do Estado brasileiro, de 1995, reforçou o processo de descentralização ao delegar para as ONGs, conselhos e outros colegiados as tarefas de execução e monitoramento de programas sociais. No entanto, essa orientação não contribuiu para o diálogo entre os agentes envolvidos nas etapas de formulação e execução das políticas. Maior participação da sociedade civil organizada com a descentralização das políticas sociais não superou o modelo centralizador e burocrático que orientou, tradicionalmente, a formulação de políticas no Brasil (*top down*). O Governo Federal continuou com o papel de estabelecer as linhas gerais das políticas e transferir recursos para que governos e organizações locais executassem. No discurso dos idealizadores da reforma de Estado, esse modelo se justificava muito mais por razões de ordem econômica e técnica, do que por princípios político/normativos.

Essas organizações da sociedade civil seriam mais eficientes que o Estado burocrático centralizador, pois iriam gerir os recursos públicos de forma mais transparente e com maior participação da sociedade. A concorrência entre as ONGs por recursos para financiar seus projetos – num momento em que os tradicionais patrocinadores reduziam a oferta de financiamento – levaria à formação de um quase mercado, redundando

em maior eficiência de gestão e também na adoção de métodos administrativos típicos do setor privado. Não há, portanto, nenhuma mudança drástica no modelo de gestão das políticas, de democratização na tomada de decisões e prioridades no gasto dos recursos, mas sim argumentos de mercado para justificar a transferência de atribuições na etapa de execução das políticas.

Carlos Antônio Morales, Diretor de Administração e Finanças da Escola Nacional de Administração Pública (Enap), afirmava que “cada vez mais, organizações que não são nem do Estado, nem do setor privado prestam serviços de caráter público” (MORALES, 1998, p. 116-117). Mais adiante em seu artigo, Morales destaca: “Não estamos diante apenas de quantidades significativas, mas de qualidade socialmente reconhecida e de importância cultural inquestionável” (MORALES, 1998, p. 116-117). Bresser Pereira, então ministro do Planejamento, ressaltava que:

[...] o crescimento das organizações públicas não-estatais tem sido explosivo. Às vezes estas organizações se confundem com uma quarta forma de propriedade relevante no capitalismo contemporâneo (...). Este crescimento decorre da maior adequação – e portanto maior eficiência – desse tipo de instituição para a realização de serviços sociais (PEREIRA, 1997, p. 28).

No novo arranjo institucional, o setor público não estatal ficaria com a tarefa de executar as políticas públicas, enquanto caberia ao Estado o papel de coordenar e fiscalizar os serviços públicos que poderiam ser prestados pela sociedade civil ou pelo mercado ou em parceria com esses setores. Dessa forma, as etapas de execução e de controle estavam confiadas à sociedade e ao mercado, enquanto as tarefas de coordenação e formulação de políticas caberiam ao Governo Federal. No texto em que Bresser Pereira (1997) descreve as linhas principais da reforma de Estado, implementada em 1995, não há qualquer menção sobre como se daria o diálogo entre os agentes executores e os gestores/formuladores das políticas.

Conforme a reforma administrativa de 1995, o Estado se restringiria a realizar as atividades consideradas exclusivas, ou seja, a de formular políticas na área econômica e social e, em seguida, realizar as transferências para organizações e governos locais que prestariam os serviços sociais,

culturais e científicos. Na execução das atividades exclusivas de Estado, as secretarias dos ministérios desempenhariam o papel de formuladoras de políticas públicas e trabalhariam em conjunto com o núcleo estratégico do Estado (composto por ministros e o chefe de governo)⁵ (PEREIRA, 1997, p. 43, 2010, p. 192), tomando as decisões estratégicas de governo. Gohn (2004) observa que, conforme esse modelo de Estado, as políticas públicas na área de cultura, lazer, educação, esporte e ciência e tecnologia não seriam mais executadas pelo Estado, “apenas gerenciadas”: “O Estado deixa de lado o papel de executor, ou prestador direto de serviços, e passa a ter função de promotor e regulador. Quem vai executar estas políticas serão justamente as OSs e as OSCIPs, que se constituem e se qualificam como tal” (GOHN, 2004, p. 27).

Portanto, estabelecia-se clara distinção entre as etapas de formulação da política, consideradas estratégicas, e a fase de execução. Como se daria o diálogo entre essas instâncias não foi previsto na reforma. A questão é importante, pois a literatura de políticas públicas reconhece a relação complementar entre os processos de formulação e implementação. Nessa última etapa, surgem problemas que levam à reformulação ou ajustes na política. Segundo Michael Hill (2006), há sempre um “déficit de implementação” entre o que inicialmente pensaram os gestores e os resultados finais, não apenas porque essa etapa é uma interpretação dos compromissos assumidos na fase de formulação, mas também porque ela inclui a negociação com os atores envolvidos. Além disso, muitas das decisões sobre como executar a política são deixadas para esse momento.

A ausência de canais de comunicação e negociação entre as etapas de formulação e execução das políticas indicava que o processo de democratização do Estado não estava previsto na reforma administrativa. A estrutura do Estado permanecia atada ao desenho autoritário “largamente intocado e resistente aos impulsos participativos” (DAGNINO, 2002 *apud* RIZEK, 2003, p. 162). Não ocorreria uma “partilha efetiva do poder”, restando:

⁵ Haveria ainda as agências executivas, que executariam as políticas, e as agências reguladoras, para controlar os preços de mercado.

[...] aos atores oriundos da sociedade civil funções consultivas, executoras e/ou legitimadoras das decisões tomadas no interior da estrutura estatal. Ou seja, a partilha de poder pode, de fato, estar limitada e restrita, sem que haja possibilidade de esses atores deliberarem sobre as políticas públicas de âmbito mais geral (RIZEK, 2003, p.163).

Assim, o processo de descentralização levou a uma transferência para organizações civis da tarefa de execução das políticas e de controle do uso dos recursos públicos. No entanto, não foram criados canais de diálogo entre formuladores e executores, tampouco fóruns de negociação. A descentralização partiu do Governo Federal para estados, municípios e organizações civis. Não se envolveram os entes subfederados na formulação da política, não se rediscutiram estratégias de correção na capacidade administrativa dos entes subfederados a fim de que pudessem realmente participar na formulação e gestão da política.

Portanto, o modelo burocrático e vertical de política se reeditou fundamentado em justificativas de eficiência e democratização da gestão pública. Enquanto o Estado se reorganizava e modificava o modelo de políticas públicas para formas mais descentralizadas e “participativas”, a fim de reduzir custos e obter ganhos em tempestividade e eficiência, novos problemas surgiram na área de capacidade estatal.

Capacidade estatal diz respeito às condições de um governo formular e implantar políticas e pode se desdobrar em diferentes dimensões. Kajaer, Hansen e Thomsen (2002) distinguem entre capacidades centrais ao Estado, ou seja, a estrutura mínima para que ele funcione – receita fiscal, sistema administrativo especializado e diferenciado, entre outras qualidades – e capacidade de gerar arranjos estatais, envolvendo o empoderamento de autoridades locais, ligações com atores externos, entre outras. O conceito está próximo ao de Gomide e Pires (2014), que resumem capacidade estatal a dois componentes: capacidade técnica e capacidade política. O primeiro refere-se às qualidades típicas do modelo weberiano de burocracia, contemplando as competências dos agentes do Estado para financiar e executar as políticas. O segundo aspecto diz respeito à habilidade do corpo burocrático em estabelecer canais de negociação e

diálogo com os diversos atores envolvidos, articular diferentes interesses, construir agenda e estratégias comuns, enfim, consiste na capacidade de mobilizar e coordenar a sociedade, de desenvolver arranjos institucionais políticos e administrativos, em favor de políticas públicas.

Gomide e Pires (2014) conceituam arranjo institucional como sendo:

[...] o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica. São os arranjos que dotam o Estado de capacidade de execução de seus objetivos. Ou, em outras palavras, são os arranjos que determinam a capacidade do Estado de implementar políticas públicas (GOMIDE; PIRES, 2014, p. 18-19).

Na realidade brasileira, em que o volume de recursos e disponibilidade de pessoal são escassos, em que o próprio modelo federativo pressupõe a complementaridade de ações na área de educação e em que os níveis de capacidade estatal dos diferentes entes federados são muito desiguais, a dimensão política do conceito torna-se uma variável importante para definir o êxito da ação empreendida pelo Estado.

O objetivo deste texto é demonstrar que o processo de descentralização veio em consequência da necessidade de reduzir custos operacionais, de diminuir despesas com a máquina administrativa; no entanto, passou a exigir do Estado maior capacidade de relacionamento com os atores sociais que ele convidava a participar da gestão das políticas públicas, maior sinergia entre Estado e sociedade organizada, o que não aconteceria de forma natural e espontânea, como consequência da transferência de recursos. Exigiria a necessidade de se criar um arcabouço institucional para negociação e diálogo entre os vários entes federados e atores sociais envolvidos no desenvolvimento da política social, em outras palavras, exigiria capacidade estatal.

A seguir, a partir da experiência do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), serão descritos como esses problemas se manifestaram na implementação da política de descentralização de recursos às escolas, e as medidas adotadas pela área de assistência técnica e monitoramento do programa.

4 PDDE e suas ações agregadas

A política de descentralização de recursos para a escola no âmbito da União foi iniciada, em 1995, por meio da Resolução nº 12, de 10 de maio de 1995, do Conselho Deliberativo do FNDE, com a criação do Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE) e institucionalizada mediante a edição da Medida Provisória nº 1.784, de 14 de dezembro de 1998. Essa legislação, além de alterar a denominação do PMDE para Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), conferiu novo modelo de repasse financeiro direto para as contas bancárias específicas, sem a necessidade de celebração de convênio, ajuste, acordo ou contrato.

O PDDE, que atualmente é regulamentado pela Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, consiste em política pública educacional implementada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), cuja finalidade é prestar assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas públicas⁶ da educação básica, às escolas privadas de educação especial⁷ e aos polos presenciais da Universidade da Aberta do Brasil (UAB)⁸.

O programa visa melhorar a infraestrutura física e pedagógica dos estabelecimentos de ensino e reforçar a autogestão escolar nos planos financeiro, administrativo e pedagógico, bem como elevar os indicadores de desempenho da educação básica. Entre outras finalidades, é possível empregar os valores para desenvolver projetos pedagógicos, adquirir materiais de consumo, contratar serviços e realizar pequenos investimentos e reparos no prédio escolar (BRASIL, 2013).

Os recursos são transferidos diretamente a entes federativos e entidades representativas das unidades de ensino, mediante crédito em

⁶ Das redes de ensino dos estados, municípios e do Distrito Federal.

⁷ Mantidas por entidades sem fins lucrativos ou outras similares de atendimento direto e gratuito ao público.

⁸ Os pólos presenciais ofertam programas de formação inicial ou continuada a profissionais da educação básica e, embora a legislação prevesse que também seriam beneficiários do PDDE, nunca chegaram a receber recursos do programa.

contas bancárias abertas pelo FNDE especificamente para esse fim, das seguintes formas:

a) Escolas públicas: os recursos financeiros são repassados às unidades executoras próprias (UEx) – caixas escolares, associações de pais e mestres, colegiados escolares e similares –, responsáveis pelo recebimento, gestão, execução e prestação de contas dos recursos. Para escolas com menos de 50 alunos que não possuem UEx, os recursos são repassados às entidades executoras (EEx)– prefeituras municipais ou secretarias de estado de educação, conforme o caso⁹.

b) Escolas privadas de educação especial: as transferências são efetivadas às entidades mantenedoras (EM)– associações de pais e amigos dos excepcionais, associações pestalozzi e similares –, responsáveis pelo recebimento, gestão, execução e prestação de contas dos recursos.

As características do PDDE refletem a concepção de que a gestão descentralizada representava a estratégia adequada para aproximar os gestores das demandas locais, aumentar a eficiência no uso dos recursos e ampliar o controle social sobre os gastos públicos, além de fomentar a organização e participação da sociedade civil. Na resolução que dá origem ao programa (Resolução nº 12/1995), esse pensamento está claramente expresso:

Considera-se que a melhor prática para o uso eficiente dos recursos em benefício dos alunos consiste em repassá-los diretamente às escolas, uma vez que os diretores, professores e comunidade escolar em geral, por se acharem mais próximos da realidade local, reúnem melhores condições para definir as necessidades das unidades escolares que estejam vinculadas e, por conseguinte, a racional utilização dos recursos (BRASIL, 1995).

⁹ As escolas acima de 50 alunos matriculados são obrigadas a possuir suas UEx para participar do PDDE e suas Ações Agregadas. Aos estabelecimentos de ensino com 50 ou menos alunos, é facultada a participação no PDDE sem que possuam UEx, recebendo então os recursos por meio das prefeituras ou secretarias estaduais de educação. Quando o atendimento diz respeito às Ações Agregadas, a exigência de UEx se aplica também a essas pequenas escolas.

Na Resolução nº 12/1995, o MEC define o seu papel de gestor e formulador da política, cabendo-lhe executar “cada vez menos e exercer cada vez mais uma função de articulação na coordenação da ação dos estados e municípios” (BRASIL, 1995). Para tanto, suas ações seriam orientadas no sentido de “descentralização crescente”, a fim de atingir “diretamente a escola”, garantindo-lhe maior autonomia nas vertentes administrativa, financeira e pedagógica.

O modelo de descentralização que se estabelece no âmbito do PDDE manifesta uma clara divisão de tarefas entre o governo central, os entes federados e os agentes locais (entidades representativas das escolas). Aos últimos cabe a atribuição de mobilizar a comunidade escolar para decidir quanto à aplicação dos recursos, definir prioridades, realizar aquisições/contratações em favor das escolas e prestar contas (**execução**). Ao governo central **sobressaem** os papéis de definidor das linhas mestras da política, estabelecendo critérios de alocação, repasse, execução e prestação de contas dos recursos (**formulação**), e de articulador das ações dos entes locais (**coordenação**). Aos entes subnacionais, por sua vez, cabe prestar assistência técnica, avaliar e julgar as prestações de contas das entidades representativas das escolas, atuando especialmente no **controle**.

A execução dos recursos do PDDE, quando transferidos diretamente para as UEx e EM, dispensa processo licitatório e pode ser resumida em cinco passos: levantamento e definição das necessidades prioritárias da escola; realização de, no mínimo, três pesquisas de preços para apuração das melhores propostas; aquisição/contratação e pagamento das despesas; prestação de contas; e guarda da documentação. Esse modelo simplificado favorece o célere suprimento das necessidades das escolas beneficiárias, constituindo-se, juntamente com a promoção da autonomia da autogestão escolar e da participação social, no grande diferencial do programa.

A partir de 2007, diversos programas e ações de iniciativa do MEC passaram a se valer do modelo operacional e regulamentar do PDDE para destinar recursos às escolas públicas do país. Em 2009, o público-alvo do programa também foi ampliado e passou a abranger

toda a educação básica¹⁰. As transferências financeiras específicas – que, no âmbito do programa, passaram a ser designadas por ações agregadas ao PDDE – contribuíram para implementar outras políticas do Ministério da Educação, englobando desde investimentos para adequações de prédios escolares (a fim de garantir, por exemplo, abastecimento de água potável, esgotamento sanitário e acessibilidade) até incentivos financeiros para melhoria do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) das escolas.

As ações agregadas ao PDDE, em geral, seguem o mesmo modelo operacional do programa, mas possuem critérios de atendimento, públicos-alvo e finalidades específicas. Enquanto o PDDE possui caráter mais genérico e flexível em seus gastos – visto que quase tudo pode ser adquirido com os recursos, desde que voltado a garantir a manutenção da escola e viabilizar atividades didático-pedagógicas –, as ações agregadas são mais restritivas, em conformidade com metas específicas definidas pelo MEC. Na Tabela I, estão indicadas as ações agregadas ao PDDE, em 2012, seus objetivos, anos de criação e respectivos públicos-alvo.

Tabela 1 - Ações agregadas ao PDDE

Denominação	Objetivo	Ano de criação	Público-alvo*
Água na Escola	Garantir abastecimento de água em condições apropriadas para consumo e esgotamento sanitário.	2008	Escolas da educação básica, localizadas no campo, que não possuam abastecimento de água e/ou esgotamento sanitário.

¹⁰ Em 2009, com a Medida Provisória nº 455, de 28 de janeiro (convertida na Lei nº 11.947 de 16 de junho de 2009), o programa passou a beneficiar escolas da educação básica e não apenas as do nível fundamental. Com a Lei nº 12.695, de 25 de julho de 2012, acrescentou-se ao público-alvo do PDDE os polos presenciais da Universidade Aberta do Brasil (UAB).

Denominação	Objetivo	Ano de criação	Público-alvo*
Mais Educação	Ampliação da jornada escolar para, no mínimo, sete horas diárias e funcionamento nos finais de semana.	2007	Escolas públicas que possuam alunos matriculados no ensino fundamental regular, e que participem do Programa Mais Educação.
Escola Acessível	Promoção da acessibilidade e inclusão escolar de estudantes, público-alvo da educação especial em classes comuns do ensino regular.	2007	Escolas públicas da educação básica que possuam salas de recursos multifuncionais e matrícula de alunos público-alvo da educação especial em classes comuns.
Escola do Campo	Propiciar adequações e benfeitorias na infraestrutura física das escolas rurais.	2009	Escolas públicas da educação básica localizadas no campo.
Ensino Médio Inovador	Apoiar e fortalecer o desenvolvimento de propostas curriculares inovadoras para o ensino médio.	2009	Escolas públicas dos Estados e do Distrito Federal que possuam alunos matriculados no ensino médio, selecionadas pelas respectivas secretarias de educação.
PDE Escola	Concorrer para a melhoria do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) das escolas.	2007	Escolas públicas da educação básica que tiveram baixos desempenhos no Ideb.

* Assim como o PDDE, o público-alvo das ações agregadas abrange escolas públicas vinculadas às redes de ensino dos municípios, estados e do Distrito Federal. Uma distinção, porém, é que as referidas ações contemplam, exclusivamente, escolas públicas com UEx.

Coordenação do Dinheiro Direto na Escola (Codde)/FNDE.

Por exemplo, o programa Mais Educação tinha como objetivo induzir a ampliação da jornada escolar e a organização curricular na perspectiva da educação integral. Previa dinheiro para fomentar o processo de educação para além do ambiente de sala de aula e do saber formal, incluindo saberes populares, ocupação de espaços educativos alternativos e o envolvimento de integrantes da comunidade escolar.

A resolução do Mais Educação fixava que os valores repassados, por meio da estratégia do PDDE, deveriam ser empregados parte no ressarcimento de despesas de alimentação e transporte dos monitores voluntários e outra parte na aquisição de *kits* didáticos e materiais necessários para realizar as oficinas. Assim, enquanto o PDDE tradicional repassava os recursos e a comunidade escolar definia as prioridades, as ações agregadas especificavam de modo mais restritivo de que forma os valores deveriam ser usados. Desvios na finalidade das ações poderiam ensejar, para o gestor, o custo de devolver o dinheiro do próprio bolso. Inicialmente, a preocupação dos gestores somada, por vezes, à rigidez da programação e ao descompasso entre o planejamento das ações e o crédito dos recursos nas contas das UEx tornavam a operacionalização das ações agregadas mais complexa que o PDDE tradicional. Não apenas o gestor precisava compreender o programa e executá-lo conforme as finalidades estabelecidas nas regras da União, como também lhe eram delegadas tarefas que despendiam tempo e requeriam conhecimentos técnicos específicos para executá-las.

A implementação do Mais Educação, por exemplo, compreendia seleção de voluntários, negociação de espaços alternativos ao da escola para desenvolver as atividades, organização de transporte para os alunos, seleção de conteúdo didático para ser aplicado no contraturno, entre outras atividades. O Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE Escola), por sua vez, incluía a construção de diagnóstico das deficiências da escola, o planejamento e desenvolvimento, em parceria com a comunidade escolar, de um conjunto de atividades voltado a melhorar o Ideb. Já o Escola Sustentável previa que os membros das UEx fossem capazes de

mobilizar a comunidade escolar para construir soluções alternativas que resultassem no uso racional e sustentável dos recursos naturais.

Em todos esses casos, supunha-se que diretores, professores, funcionários das escolas ou até mesmo pais de alunos, participantes das UEx, que já possuem encargos profissionais e pessoais, também se dedicassem a mobilizar a comunidade escolar na construção de soluções locais. As ações exigiam criatividade para que, sem incorrer em grandes gastos e sem empreender mudanças significativas na estrutura normativa à qual se sujeitam as escolas, conseguissem resultados nada triviais como: ampliação da jornada escolar, melhoria do desempenho escolar, redução da evasão escolar, redução no consumo de recursos naturais, fomento de novas culturas ambientalmente corretas, além de outros ganhos.

Os desafios colocados para os gestores das escolas foram agravados ou contornados conforme a habilidade da secretaria estadual, distrital e municipal de educação em prestar apoio às UEx e em desenvolver soluções conjuntas para o uso dos recursos. A tarefa desses órgãos passava por avaliar e referendar, ou não, os planos de ação que as escolas elaboravam, nos quais previam atividades, oficinas, aquisição de bens de consumo e de capital etc. Também cabia a tarefa de orientar seus estabelecimentos de ensino a ajustar seus planos conforme os ditames das resoluções dos órgãos centrais. Se aprovados os planos de atendimento, o dinheiro era repassado pelo FNDE diretamente para as UEx. Além disso, aos entes federativos cabia prestar assistência técnica no curso da execução das verbas pelas entidades representativas das escolas, o que inclui o apoio técnico, logístico e político para que, de fato, as ações fossem executadas de modo coerente com os objetivos inicialmente traçados. A capacidade estatal dos entes subfederados, portanto, era uma variável importante para o desempenho das referidas políticas.

Verifica-se, assim, que as ações agregadas trouxeram novidades à rotina de execução dos recursos do PDDE. Se a operacionalização das formalidades do programa era tarefa simples, que não exigia cumprir

tantas etapas burocráticas como as necessárias ao processo licitatório, por exemplo, as ações agregadas exigiam que o gestor da UEx compreendesse as finalidades da política para a qual os recursos eram destinados, os empregasse de forma coerente, tivesse domínio de conhecimento técnico específico e habilidade política para mobilizar a comunidade escolar na execução do programa e elaboração da prestação de contas. Ainda é preciso considerar outro complicador das ações agregadas em relação ao PDDE “tradicional”: o volume de recursos transferidos era superior àqueles que as escolas estavam acostumadas a gerir.

Portanto, enquanto o PDDE “tradicional” possuía um caráter genérico – a política por trás do programa resumia-se a incentivar a autogestão e a organização da comunidade escolar –, as ações agregadas dividiam-se em diversas finalidades com *scripts* de execução delineados pelo formulador da política. No PDDE, os membros da UEx se reuniam e definiam as prioridades, as necessidades mais urgentes em que deveriam empregar o dinheiro. Possuíam maiores níveis de **autonomia** para decidir, em conjunto com a comunidade escolar, como iriam aplicar os recursos. As ações agregadas não lhes davam o mesmo nível de autonomia. O dinheiro precisaria ser usado nas finalidades descritas na resolução, ainda que aqueles propósitos não estivessem alinhados com as necessidades mais emergenciais do cotidiano escolar. Assim, a estanque divisão entre os formuladores da política e os executores se enrijece sem que sejam criados fóruns, instâncias de negociação e avaliação em que pudessem ser corrigidas falhas ou feitos ajustes a partir das novidades que aconteciam no processo de implementação.

Se o PDDE almejava, como efeito das transferências, incentivar a organização da comunidade escolar, as ações agregadas partiam do pressuposto de que a organização já existia e com maturidade suficiente para construir estratégias coletivas que superassem os limites orçamentários e de pessoal do Estado – tarefas complexas como conseguir parceiros locais que viabilizassem espaços alternativos, voluntariado, elaborar diagnósticos, treinar técnicos, entre outras. As ações agregadas também ampliaram os custos para os membros da UEx em acompanhar

a aplicação dos recursos de forma a denunciar desvios e irregularidades, pois eram mais numerosas, de execução complexa e implicavam numa quantidade de recursos muito superior àquela tradicionalmente transferida por meio do PDDE.

As ações agregadas modificaram a rotina dos entes subfederados, responsáveis por validar ou não a aplicação dos recursos pelas UEx, aprovando ou não a prestação de contas dessas entidades. A assistência técnica se estendeu para várias áreas de conhecimento (engenharia, arquitetura, sustentabilidade, cultura etc.) contempladas nos objetivos das ações agregadas. Também passou a exigir infraestrutura de sistemas de informática e análise de dados, que possibilitasse acompanhar expressivo volume de recursos fragmentados nas UEx espalhadas pelo território do ente federado.

As ações agregadas intensificaram o processo de descentralização ao focalizar público, diversificar objetivos e aumentar o volume de recursos transferidos. Essas mudanças somadas à escassez de canais de comunicação e troca de informações entre os atores participantes e aos desafios de gestão por parte das unidades executoras **resultaram em acúmulo de saldos nas contas bancárias das UEx.**

Em 2012, a maior parte dos recursos transferidos para as UEx, por meio do PDDE e ações agregadas, não havia sido utilizada, sendo reprogramada para o ano seguinte, conforme demonstra a Tabela 2. O total repassado pelo programa e por suas ações agregadas ultrapassou a monta de dois bilhões de reais. Ao final do exercício, R\$ 1,2 bilhão não tinha sido executado, correspondendo a 59,2% do total transferido. Os repasses financeiros destinados à ampliação da jornada escolar (educação integral) foram os de maior vulto (R\$ 890 milhões) e, de igual forma, representaram a parcela com o maior índice de inexecução¹¹ (75,4%), com mais de R\$ 670 milhões não utilizados. O PDE Escola, cujos repasses totalizaram R\$ 283 milhões, atingiu o segundo maior índice de

¹¹ Calculado pela razão entre os saldos existentes, em 31/12/2012, e os valores recebidos no corresponde exercício. Quanto maior o índice, maior o percentual de recursos não utilizados no exercício.

não utilização dos recursos (51,6%). O grupo PDDE e Ações I¹² foi o que apresentou o melhor desempenho de execução (44,7%), mas, mesmo assim, as entidades beneficiárias fecharam o ano com mais de R\$ 379 milhões não empregados.

TABELA 2 – Resumo da execução financeira do PDDE e de suas ações agregadas (2012)

	Valor Repassado – R\$ (a)	Saldo em 31/12 – R\$(b)	Inexecução – %(b/a)
PDDE e Ações I*	848.361.386,00	379.435.120,42	44,7
Mais Educação	890.082.833,20	670.986.372,03	75,4
PDE Escola	282.981.000,00	146.119.218,43	51,6
Total	2.021.425.219,20	1.196.540.710,88	59,2

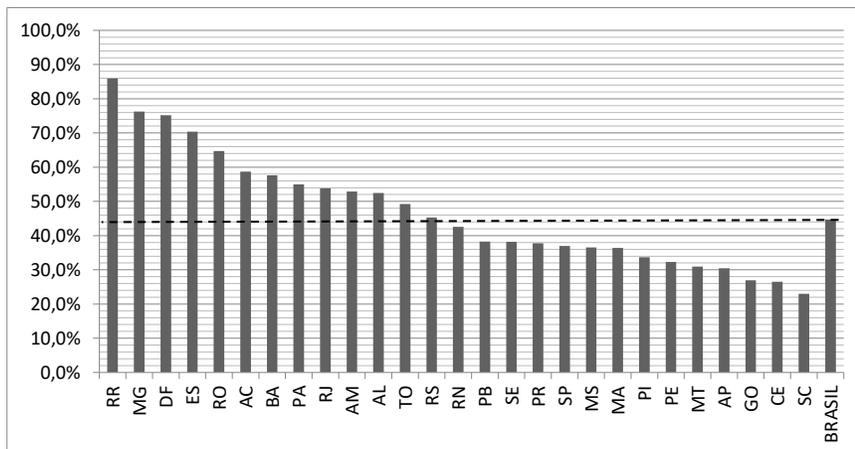
* Grupo que abrange o PDDE e as ações Água na Escola, Ensino Médio Inovador, Escola Acessível e Escola do Campo.

Fonte: Coordenação de Acompanhamento de Manutenção Escolar (Coame)/FNDE.

Como aponta o Gráfico 1, especificamente para o grupo PDDE e Ações I, quando os dados são examinados sob a ótica das unidades da federação (UFs) – incluindo as redes municipais e estaduais – é possível observar que apenas 14% do total de recursos destinados às escolas situadas em Roraima foram empregados. Em Minas Gerais, segundo ente federado com maior inexecução de recursos, 76,2% do total transferido não foram usados em 2012. Em mais da metade dos estados brasileiros, a não execução foi superior à média nacional de 44,7%. A Região Norte apresentou os piores índices. Além de Roraima, outros dois estados (Rondônia e Acre) figuram entre os piores desempenhos, e apenas o Amapá possuía índice de inexecução inferior à média nacional.

¹² Nos casos em que as entidades são contempladas com duas ou mais transferências financeiras na conta bancária do PDDE (como ocorreu, em 2012, com as ações Água na Escola, Ensino Médio Inovador, Escola Acessível e Escola do Campo), não é possível identificar, apenas com a informação do saldo existente, se a disponibilidade financeira se refere a uma ou a outra ação programática. Desse modo, para efeitos desta análise, essas ações comporão, com o PDDE, o conjunto denominado PDDE e Ações I.

Gráfico 1 – Índice de inexecução de recursos, por UF – PDDE e Ações I (2012)



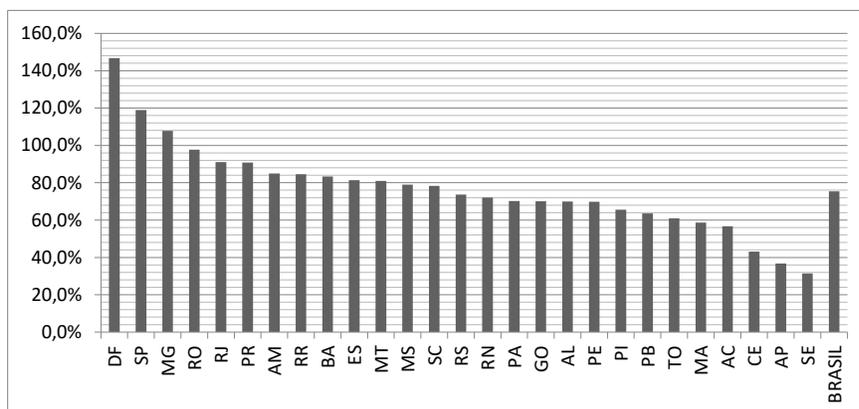
Fonte: Coordenação de Acompanhamento de Manutenção Escolar (Coame)/FNDE.

Os valores destinados à ampliação da jornada escolar foram os menos utilizados em todos os estados, conforme demonstra o Gráfico 2. Distrito Federal, São Paulo e Minas Gerais foram as unidades da Federação onde se detectou maior acúmulo de recursos. Nesses entes federados, o índice de inexecução ultrapassa os 100 %, sugerindo que, além de não terem sido empregados os valores repassados em 2012, saldos de anos anteriores permaneciam sem aplicação até o final do ano.

As entidades localizadas na Região Sudeste foram as que menos utilizaram o dinheiro do Mais Educação: nos quatro estados, a inexecução é superior à média nacional (75,4%), sendo que três deles figuram entre as cinco unidades da Federação com maior acúmulo de recursos. No Sul, o estado com pior desempenho foi o Paraná, onde o índice de inexecução de recursos destinados à educação integral chegou a 90,9% – percentual bem superior aos relativos à execução dos recursos do PDDE e Ações I e do PDE Escola, em que, respectivamente, apenas 37,8% e 48% do total repassado deixaram de ser utilizados. O estado brasileiro com menor índice de inexecução foi Sergipe (31,5%), refletindo o desempenho dos

demais estados nordestinos, cujos percentuais de recursos não utilizados ficaram abaixo da média nacional, com exceção da Bahia (83,4%).

Gráfico 2 – Índice de inexecução de recursos, por UF – Mais Educação (2012)



Fonte: Coordenação de Acompanhamento de Manutenção Escolar (Coame)/FNDE.

Diante desse quadro, no período de 2013 a 2014, o FNDE desenvolveu duas pesquisas de monitoramento, uma presencial e outra a distância, a fim de identificar as razões para o acúmulo de saldos e elaborar estratégias que corrigissem as falhas na execução. A primeira foi realizada em 2013 e entrevistou 372 escolas com UEx, nos Estados da Bahia, Distrito Federal, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Rondônia. As escolas visitadas foram selecionadas conforme o índice de inexecução.

Em 2014, o FNDE estendeu a pesquisa para todos os entes federados, mas restringiu o foco no programa Mais Educação, na qual se concentrava maior parte do volume de recursos voltados para as ações agregadas. Foram selecionadas 1.753 UEx com maior índice de inexecução e enviado questionário pela internet, sendo que 692 responderam às perguntas.

Os resultados das pesquisas apontaram para falta de capacidade estatal, que se refletia na falta de informações e conhecimento técnico e normativo dos agentes executores. No item a seguir, vamos explorar alguns problemas identificados pelo monitoramento.

5 Os desafios à execução descentralizada no âmbito do PDDE: evidências do monitoramento

O acúmulo de saldos do PDDE e das ações agregadas nas contas correntes das unidades executoras próprias (UEX) indicava que apenas a transferência de recursos não era suficiente para assegurar a efetividade das políticas educacionais. Demandava maior capacidade estatal para coordenar ações dos atores envolvidos no processo de execução, a fim de assegurar que o dinheiro transferido se transformasse em resultados para a sociedade.

O PDDE é um programa que em sua concepção reúne diferentes atores – Governo Federal, prefeituras, secretarias estaduais e municipais de educação e conselhos escolares – com realidades político-administrativas as mais diversas. Como atinge, em média, 120 mil UEX espalhadas por todo território nacional, a execução é complexa e demanda habilidade dos governos para ajustá-lo à realidade e necessidades das escolas, bem como às diferentes capacidades técnico-administrativas de suas entidades representativas. Uma escola nunca é semelhante à outra, mesmo quando se trata da mesma rede de ensino. A competência para gerir os recursos varia entre os conselhos e associações representativas das comunidades escolares. O envolvimento das prefeituras e secretarias de educação com o programa também se dá em níveis diferentes. Portanto, a execução do PDDE, no que se refere à coordenação e acompanhamento, não pode ocorrer de maneira massificada, exige constante diálogo e interação com os gestores locais.

O desafio se tornou maior à medida que foram acrescentadas as ações agregadas, que possuem objetivos, público-alvo e formas de implementação específicas. Conforme o programa ampliou o número de ações, também aumentaram os desafios envolvendo, principalmente, a dimensão política do conceito de capacidade estatal. Ampliou-se o esforço e o custo para o Governo Federal traduzir os objetivos e normas do programa para os membros das unidades executoras, conquistar o apoio e a adesão dos entes subfederados, ajustar o programa às diferentes

realidades e construir sistemas de informação que possibilitassem aos diferentes atores acompanhar e gerenciar a execução dos recursos. Portanto, à medida que o processo de descentralização se intensificou e aumentaram o número de ações, os beneficiários e o volume de recursos transferidos por meio do programa, também os custos operacionais e políticos para coordenar e executar todas as etapas da política aumentaram. A participação das entidades representativas das escolas na execução dos recursos não foi suficiente para resolver os desafios que surgiram no processo de descentralização, envolvendo capacidade estatal do Governo Federal, dos entes subfederados e das ONGs.

A participação das prefeituras e secretarias de educação na formulação das ações agregadas ao PDDE limitou-se, basicamente, em aderir ou não às políticas propostas pelo Governo Federal. As escolas, por sua vez, embora pudessem decidir os materiais e bens a serem adquiridos e os serviços a serem contratados, não participaram da definição dos critérios e finalidades no uso dos recursos. As participações dos entes federativos não se davam em nível de planejamento e desenho da política, de definição das prioridades, mas, basicamente, no acompanhamento da execução a cargo das UEx. Mesmo o acompanhamento era limitado, haja vista inexistirem, até então, mecanismos de compartilhamento de informações periódicas, entre Governo Federal e entes federativos, sobre o nível de execução dos recursos transferidos às UEx.

Para que o processo de descentralização resulte em maior participação, é preciso estabelecer canais de interação entre os atores envolvidos nas diversas etapas da política. Requer maior coordenação entre os entes federados para possibilitar que desenvolvam ações em conjunto ou complementares, evitando sobreposição e até concorrência entre seus programas. Em um dos casos identificados na pesquisa, o acúmulo de saldos decorreu da concorrência entre o programa de educação integral do Governo Federal e o existente na municipalidade. As UEx não empregavam as verbas transferidas pela União para o ressarcimento de monitores, pois já havia um programa local que financiava essas despesas. Em outro caso, também ocorreu situação semelhante, em que o ente

federativo dispunha de professores efetivos para ampliação da jornada escolar, dispensando gastos com monitores.

Nas entrevistas, constatou-se que os programas de descentralização de recursos do Governo Federal e dos entes federados não apenas concorriam, como implicavam em modelos operacionais e regulamentares diferenciados. Para superar esses conflitos, os gestores da UEx terminavam extrapolando exigências de um programa para outro, acrescentando, por exemplo, etapas ao processo de execução que não eram necessárias, e, assim, faziam o PDDE perder sua principal qualidade: o modelo simplificado de gestão.

Limitações de conhecimento técnico e regulamentar dos agentes executores também foram identificadas na pesquisa. Em que pesem as previsões normativas de que os entes federados devem prestar apoio técnico às UEx, bem como acompanhar, fiscalizar e controlar a execução dos recursos descentralizados, constataram-se casos em que nem mesmo eles entenderam os objetivos e formas de operacionalização das ações. No âmbito da ação Ensino Médio Inovador, por exemplo, houve estado que orientou as UEx a não usarem os recursos, por entender que precisaria dar uma contrapartida para viabilizar o programa, o que não era exigido pelo Governo Federal. Já no Mais Educação, a falta de troca de informações e de compreensão das finalidades do programa levou ao cadastramento de número de alunos em quantidade superior ao que, de fato, se matriculou para participar das atividades no contraturno. Muitas escolas registraram o número total de alunos matriculados na unidade de ensino, quando deveriam indicar apenas o alunado previsto para participar das atividades de educação integral. As consequências foram repasses de valores superiores ao que, de fato, era necessário para desenvolver o programa, gerando expressivo acúmulo de saldos, que se acentuou com o recebimento de novos repasses nos anos subsequentes.

Capacidade estatal compreende a habilidade para coordenar a ação dos atores políticos na elaboração e execução de políticas públicas, em outras palavras, exige sinergia do Estado com sociedade civil. Mas, para que exista coordenação, é fundamental a troca de informações entre os

participantes, a interação constante para negociar e efetivar estratégias comuns de implementação dos programas. Nas entrevistas feitas pelo monitoramento do PDDE, constatou-se que para os gestores os objetivos pelos quais os recursos foram transferidos e as formalidades necessárias para aplicá-los não estavam claros, por essa razão, preferiam não gastá-los.

Observa-se, assim, que a distribuição dos recursos em várias ações, repassados para milhares de UEx, aumentou o desafio em coordenar as ações dos diferentes atores sociais envolvidos e garantir que os recursos fossem aplicados conforme os objetivos inicialmente desenhados pela política. Para que a descentralização trouxesse os benefícios e ganhos sociais previstos pela teoria política, seria necessário dotar os atores participantes com informações claras e objetivas, e prover canais de diálogo em que fosse possível sugerir, tempestivamente, mudanças e ajustes nas diretrizes e normas do programa. No caso do PDDE e ações agregadas faltaram sistemas informacionais e canais institucionais que possibilitassem maior interação, de forma a corrigir as falhas identificadas no processo de execução, assim como política de comunicação que deixasse claro para os executores os objetivos, finalidades e operacionalização do programa. Faltaram, ainda, canais de diálogo que possibilitassem a interação entre os formuladores e executores do programa.

6 Conclusão

O processo de descentralização amplia o rol de agentes envolvidos e, por isso, necessariamente, sua eficácia requer maior esforço de planejamento e coordenação. No contexto brasileiro, de expressivos contrastes, o processo apresenta-se ainda mais desafiador, pois exige que os diferentes entes federados e organizações civis envolvidos na execução das políticas possuam capacidade estatal semelhante. Embora transferência de responsabilidades e recursos seja um forte incentivo à participação social, não é suficiente para garantir eficiência e melhoria na qualidade e tempestividade dos serviços públicos prestados.

O caminho passa por desenvolver estratégias que permitam intercâmbio de informações entre os entes federados e a institucionalização de canais de negociação que possibilitem a gestão compartilhada dos programas. Somente dessa forma descentralização resulta em maior participação social, pois viabiliza a constante interação entre formuladores e executores da política. No processo de execução sempre surgirão problemas, obstáculos e ocorrências não previstas pelos formuladores das políticas que podem comprometer o alcance de suas metas e objetivos e que, por conseguinte, precisam ser administrados pela gestão. Por melhor que seja o planejamento do programa, nunca contemplará toda a complexidade e dinâmica da realidade. Para lidar com tais ocorrências, é indispensável que todos os entes envolvidos disponham de informações sobre o desenvolvimento dos programas e, assim, possam tomar decisões rápidas e efetivas, corrigindo as falhas identificadas.

Atualmente é possível fazer uso de sistemas de informação para compartilhar dados e viabilizar atividades de controle, monitoramento e avaliação conjuntas. O conhecimento dos fracassos e sucessos que ocorrem na implementação mostra-se indispensável para subsidiar a tomada de decisão e possibilitar o controle social. A confiabilidade e transparência das informações é condição essencial para garantir o *empowerment* do cidadão; somente dispondo de informações claras e confiáveis, ele poderá participar de forma efetiva da gestão dos recursos públicos.

Embora a descentralização contribua para a redução do tamanho e déficit estatal, e favoreça o controle social, aproximando o cidadão do provedor de serviços, a descentralização no Brasil não veio acompanhada de estratégia nacional de rearranjo das estruturas político-institucionais, que especificasse com clareza as responsabilidades de cada ente federado. Especialmente no contexto da educação, não foram institucionalizados instrumentos efetivos de negociação e cooperação que possibilitassem aos entes subnacionais participar da formulação e gestão das políticas. No Brasil, ainda prevalece o modelo centralizado de política, em que apenas a execução é descentralizada. Há rígida separação entre as funções de formulação e execução da política, e a evidência desse posicionamento é a falta de estratégias adequadas para capacitar e **empoderar** os níveis locais.

A experiência do PDDE, sobretudo no caso de suas ações agregadas, exemplifica essa problemática da descentralização, pois evidencia como a falta de informação, diálogo e de ações coordenadas entre formuladores e executores repercutiu na execução das ações previstas. O volume de saldos ociosos estava concentrado principalmente nas ações agregadas ao PDDE, cujos critérios de atendimento, público-alvo e finalidades são mais específicos e suas formas de execução mais complexas.

As pesquisas desenvolvidas pelo FNDE para identificar as razões pelas quais as UEx não usavam os recursos indicaram, sobretudo, falta de informação para os gestores, que se viam receosos de cometerem impropriedades e, por conseguinte, serem penalizados administrativamente. Apontaram também para a falta de canais de diálogo, instâncias de negociação e avaliação que contribuíssem para sanar dúvidas e moldar as ações conforme as demandas e especificidades locais, contribuindo assim para reduzir os déficits de implementação. A coordenação entre as ações do Governo Federal e dos entes federados daria maior complementaridade entre suas ações e ampliaria o alcance e os resultados para sociedade dos recursos repassados.

Os resultados das pesquisas levaram o FNDE a adotar um conjunto de medidas para melhorar a compreensão dos gestores sobre os objetivos e finalidades dos recursos repassados. Passou a compartilhar com os entes subfederados conjunto de informações sistematizadas a fim de facilitar o acompanhamento a cargo desses entes e orientar a execução das UEx. Com o uso de *softwares* de estatística e de envio de questionários eletrônicos, foi possível traçar novas estratégias de monitoramento, que não se restringiam a visitas *in loco*. A construção de indicadores e a análise estatística dos dados permitiram identificar, de forma tempestiva, irregularidades e falhas na execução do programa e das ações.

Os dados levantados passaram a servir também para selecionar os estados e municípios alvo dos trabalhos de monitoramento e assistência técnica, focando naqueles com mais baixos desempenhos. O uso de dados estatísticos contribuiu para otimizar as atividades, pois possibilitou selecionar de forma mais precisa e criteriosa os entes federados a serem visitados, identificar falhas comuns na execução dos recursos, traçar

perfis de públicos vulneráveis, entre outras aplicações. As informações sistematizadas também foram compartilhadas com os entes federados por meio de *web* conferências e reuniões técnicas presenciais.

Na área de assistência técnica foram empregadas novas tecnologias de comunicação para melhorar o diálogo com as secretarias de educação e com as próprias UEx. Em 2015, o FNDE lançou o Boletim *Dicas do PDDE* – informativo eletrônico, enviado para o *e-mail* dos gestores das UEx, que, em linguagem coloquial e objetiva, divulga orientações sobre como empregar os recursos do programa. No mesmo ano, foi lançada a TV PDDE, canal do YouTube que visa difundir orientações aos agentes envolvidos com a gestão do programa e de suas ações. A pauta para as matérias do boletim e da TV PDDE baseia-se nas dúvidas mais comuns dos agentes executores, obtidas, entre outros meios, pelas ações de monitoramento.

Outra medida tomada pelo FNDE, voltada à flexibilização da execução das ações agregadas e promoção de condições mais favoráveis à eficácia no uso das verbas, foi a publicação da Resolução nº 8, de 16 de dezembro de 2016. A norma possibilitou às UEx utilizar, nas finalidades gerais do PDDE, quaisquer saldos existentes voltados às ações agregadas ao programa. Na prática, a medida confere maior autonomia às unidades escolares, para (re)definirem a destinação a ser dada aos recursos, em conformidade com suas necessidades prioritárias.

As ações adotadas pelo FNDE contribuíram para baixar os níveis de inexecução das ações agregadas nos anos seguintes e foram importantes para responder tempestivamente aos déficits de implementação identificados pelo monitoramento. No entanto, para melhorar a coordenação e colaboração dos entes federados é fundamental a instituição de políticas estruturantes na área da educação. A instituição de um sistema nacional de educação (SNE), por exemplo, viria a contribuir para reduzir a sobreposição de ações dos entes federativos e pulverização de iniciativas sobre o mesmo tema. Promoveria a cooperação interfederativa ao estabelecer instâncias permanentes de negociação e pactuação. Certamente que o SNE não resolveria todos os problemas que o sistema federativo brasileiro suscita. No entanto, contribuiria para modificar o

modelo *top down* de políticas públicas ainda vigente no país, ao incentivar a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios a formatarem ações conjuntas para alcance das metas do Plano Nacional de Educação, assim como formas coordenadas de financiamento que assegurem padrão de qualidade em cada rede de ensino.

Referência bibliográfica

ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do Período FHC e os desafios do Governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, n. 24, p. 41-67, jun.2005.

ABRUCIO, Fernando; FRANZESE, Cibele. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: ARAÚJO, Maria; BEIRA, Lígia (Orgs.). *Tópicos da economia paulista para gestores públicos*. São Paulo: Fundap,2007.Vol. 1, p. 13-31.

ALMEIDA, Maria H. Tavares. Recentralizando a Federação? *Revista Sociologia Política*, Curitiba, n. 24, p. 29-40, jun. 2005.

ARRETCHE, Marta T. S. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elizabete (Orgs.). *Políticas públicas: coletânea*. Brasília:Enap, 2006.

_____. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 14, n. 40, p.11-140, jun. 1999.

_____. Mito da descentralização: maior democratização e eficiência das políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v.12, n.31, p. 1-27, 1996.

_____. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth M. (Org.). *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez, 2009.p. 29-39.

BORGES, André. Governança e política educacional: a agenda recente do Banco Mundial. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.18, n.52, São Paulo, p. 125-138, 2003.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Conselho Deliberativo. Resolução nº 12, de 10 de maio de 1995. Aprova o Manual de Procedimentos Operacionais Relativos às Transferências de Recursos Federais às Escolas das Redes Estadual e Municipal de Ensino. Brasília, DF: FNDE, 1995.

_____. Ministério da Educação. Medida Provisória nº 1.784, de 14 de dezembro de 1998. Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola, e dá outras providências. 1998.

_____. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). *Relatório de Gestão 2006*. Brasília, DF: FNDE, 2006. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/inst-relatorios-degestao>>. Acesso em: 11 fev. 2016.

_____. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Resolução nº 10, de 18 de abril de 2013. Dispõe sobre os critérios de repasse e execução do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), em cumprimento ao disposto na Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Brasília, DF: FNDE, 2013.

_____. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). *Relatório de Gestão 2014*. Brasília, DF: FNDE, 2014. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/inst-relatorios-de-gestao>>. Acesso em: fev. 2016.

- CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. *A política dos outros: o cotidiano dos moradores da periferia e o que pensam do poder e dos poderosos*. São Paulo: Brasiliense, 1984.
- CARDOSO, Ruth Correa Leite. Movimentos sociais na América Latina. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 3, n. 1, 1987.
- COHN, Amélia. Participação social e conselhos de políticas públicas. *Textos para Discussão*, n. 29. Brasília, DF: Cepal-Ipea, 2011.
- _____. As políticas sociais no governo FHC. *Tempo social. Revista de Sociologia da USP*, v. 2, n. 11, São Paulo, SP, p. 183-197, 1999.
- DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, Daniel (Coord.). *Políticas de ciudadanía y sociedad civil entiempos de globalización*. Caracas: Faces/Universidad Central de la Venezuela, 2004. p. 95-110.
- DOIMO, Ana Maria. *A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.
- DOURADO, Luiz Fernandes. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. *Educação & Sociedade*, v. 28, n. 100, p. 921-946, 2007.
- DRAIBE, Sônia Miriam. Uma nova institucionalidade das políticas sociais. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 11, n.4, p. 3-15, 1997.
- EVERS, Tilman. Identidade, a face oculta dos novos movimentos sociais. *Novos Estudos, Cebrap*, v.2, n.4, abril 1984.
- FACHINI, Maria Ângela; OLIVEIRA, Regina Tereza Cestari. Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) no contexto de redefinição do papel do Estado. *Série Estudos – Periódico do Mestrado em Educação da UCDB*, Campo Grande, n. 18, p. 113-125, 2004.
- FARAH, Marta Ferreira Santos. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v.35, n.1, p. 119-44, 2001.
- GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. Capacidades estatais e democracia: abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2014. p.15-28.
- GOHN, Maria da Glória. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. *Saúde e Sociedade*, São Paulo, v. 13, n. 2, p. 20-31, ago. 2004.
- GRIN, Eduardo José. Notas sobre a construção e a aplicação do conceito de capacidades estatais. *Teoria e Sociedade*, Belo Horizonte, n.20.1, p.148-175, jan./jun.2012.
- HILL, Michael. Implementação uma visão geral. In: SARAIVA, Enrique e FERRAREZI, Elizabeth (ORG.). *Políticas públicas coletânea*. Brasília, Enap, vl.2, 2006, p. 61-90.
- KAJAER, Anne Mette; HANSEN, Ole Hersted; THOMSEN, Jens Peter Frolund. Conceptualizing state capacity. *DEMSTAR Research Report* n. 6. Aarhus: University of Aarhus, Department of Political Science, p. 3-32, 2002.
- KUGELMAS, Eduardo; SOLA, Lourdes. Recentralização/descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. *Tempo Social, Rev. Sociol. USP*, S. Paulo, v. 11, n. 2, p. 63-81, out. 1999 (editado em fev. 2000).
- Cinara G. Araújo. *Movimento popular e cultura política: o discurso do movimento pela moradia em Goiânia (1979-1984)*. Recife: UFPE, 1999.196f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Departamento de Ciências Sociais, Universidade Federal de Pernambuco, Recife – PE.

_____. *Por que as empresas investem em responsabilidade social?* Brasília: UnB, 2006. Tese (Doutorado em Sociologia) – Departamento de Sociologia, Universidade de Brasília, Brasília – DF.

MORALES, Carlos Antônio. Nem privado nem estatal: em busca de uma nova estratégia para provisão de serviços públicos. *Revista de Serviço Público*, ano 49, n. 4, p. 115-147, 1998.

NOMA, Amélia Kimiko. História das políticas educacionais para a América Latina e o Caribe: o Projeto Principal de Educação (1980-2000). In: AZEVEDO, M. L. N.; LARA, A. M. B. (Orgs.). *Políticas para a educação: análises e apontamentos*. Maringá: Eduem, 2011. Vol. 1, p. 105-133.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. *Cadernos Mare de Reforma do Estado*, Mare (Ministério da Adm. Federal e Reforma do Estado), Brasília, v.1, 58p., 1997.

_____. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. *Revista do Serviço Público*, ano 50, n. 4, p. 5-27, out./dez. 1999.

RIZEK, Cibele Saliba. *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil: um balanço necessário*. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 161-165, fev. 2003.

RODRIGUEZ, Vicente. Financiamento da educação e políticas públicas: o Fundef e a política de descentralização. *Cadernos Cedes*, ano XXI, n. 55, nov. 2001.

SADER, Emir. *Quando novos personagens entram em cena: experiências e lutas dos trabalhadores da grande São Paulo (1970-1980)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SILVA, Frederico Barbosa da; JACCOUD, Luciana; BEGHIN, Nathalie. JACCOUD, Luciana. Políticas sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias. In Luciana Jaccoud (Org.); Frederico Barbosa da Silva ... [et al.] *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: Ipea, 2005.

VIANA, Ana Luiza d'Ávila; MACHADO, Cristiani Vieira. Descentralização e coordenação federativa: a experiência brasileira na saúde. *Ciênc. saúde coletiva*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, p. 807-817, jun. 2009.

VIGEVANI, Tullo. Movimentos sociais na transição brasileira: a dificuldade de elaboração de projeto. *Lua Nova*, Revista de Cultura e Política, n. 17, jun. 1989.

LIÇÕES DE UM ESTUDO DE CASO DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS – O DESAFIO DE REFORMAR O ENSINO MÉDIO

Felipe Michel Braga

David Nathan Plank

Joaquim José Soares Neto

Introdução

Neste capítulo, investigamos um caso específico de uma política pública implantada em um estado brasileiro, com início e fim delimitados. No ensino de administração e gestão pública, assim como em outros campos do saber, a análise de estudos de caso tem sido destacada como alternativa para “ajudar os estudantes a desenvolver um entendimento dos problemas associados à implementação de uma determinada solução” (NAUMES; NAUMES, 2014, p. 5). Estudos de caso permitem, pois, aprendizagens sobre formas de se executar políticas públicas, explicitar os seus desafios e buscar compreender os seus fatores críticos de sucesso.

O recente esforço de reinventar o ensino médio no estado de Minas Gerais, entre 2011 e 2015, permite refletir sobre o trabalho que uma reforma desse nível de ensino pode ensejar. Em todos os estados do Brasil o ensino médio pode ser ilustrado como um funil com múltiplos vazamentos. Muitos jovens de 15 a 17 anos de idade, que deveriam estar em escolas de ensino médio, estão ainda no ensino fundamental, ou, o que é mais desastroso, abandonaram os estudos. Além disso, a maioria dos alunos do ensino médio tem um desempenho fraco em testes padronizados, nacionais e internacionais (VOLPI; SILVA; RIBEIRO, 2014). Diante desse cenário, o Brasil está continuamente revisando

seu ensino médio, tentando melhorar seus resultados e reconciliar os objetivos concorrentes de preparar os alunos para o trabalho e para o ensino superior (NASCIMENTO, 2007).

Por outro lado, embora o ensino médio seja um desafio nacional, esse nível de educação está, quase na sua totalidade, sob a responsabilidade das unidades da Federação. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira¹ (LDB) determina que é do governo estadual a responsabilidade prioritária de oferecer o ensino médio (BRASIL, 1996). Nesse nível de ensino, a LDB, no artigo 9, inciso IV, determina a obrigação da União de colaborar com os estados, o Distrito Federal e os municípios, para estabelecer “as competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar formação básica comum”. Cabe aos estados oferecer o Ensino Médio e, seguindo as diretrizes, podem inovar no formato e extrapolar o conteúdo mínimo.

Em 2011, o estado de Minas Gerais implementou um projeto chamado Reinventando o Ensino Médio (REM), cujo objetivo era reformular esse nível de ensino, tornando-o mais atrativo para os alunos, preparando-os para prosseguir os estudos e/ou para o mundo do trabalho (MINAS GERAIS, 2012).

O piloto desta reforma ocorreu entre 2011 e 2014 e concentrou-se em 11 escolas. Em 2014, iniciou-se a universalização do projeto: todas as escolas estaduais de ensino médio, mais de 2.000, começaram a oferecer o primeiro ano do ensino médio no âmbito do REM. Isso ocorreu enquanto o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) estava no comando do governo estadual. Não obstante, o governo que o seguiu, do Partido dos Trabalhadores (PT), ainda recém-eleito, decidiu em janeiro de 2015 encerrar o projeto, uma vez que seus resultados foram considerados insatisfatórios (CORREIA, 2015). Poder-se-ia argumentar que esse encerramento tenha sido apenas um caso de diferenças políticas entre os

¹ A Lei nº 9.394 define e regula o sistema educacional brasileiro com base nos princípios expressos na Constituição Federal. Foi mencionada pela primeira vez na Constituição de 1934, mas a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira foi estabelecida somente em 1961, seguida por uma versão em 1971, que durou até a promulgação da mais recente, em 1996.

partidos governantes, ao mesmo tempo em que é possível teorizar que a implementação do projeto tenha sido ineficaz.

Via de regra, as reformas em educação enfrentam dificuldades na execução, e a pesquisa sobre a implementação de políticas educacionais é essencial “para descobrir o que funciona e para quem” (PEREZ, 2010, p. 1188). Pesquisas atuais sobre reformas no ensino médio brasileiro enfatizam seus resultados para professores e alunos (NEUBAUER *et al.*, 2011; VOLPI; SILVA; RIBEIRO, 2014). No entanto, há pouca pesquisa sobre como o processo de implementação de tais reformas se dá e por que alcançam sucesso ou falham nas perspectivas daqueles que os implementam.

Neste capítulo, investigamos por que o governo do Estado de Minas Gerais considerou o projeto REM necessário, como ele foi implementado e por que ele foi encerrado. A Teoria da Implementação de Política Educacional (Tipe), de Milbrey McLaughlin (1975), é o pano de fundo para a análise, contribuindo para nossa discussão sobre como estudar e avaliar a implementação de políticas públicas. A conclusão é que a implementação do REM estava desalinhada com as recomendações da teoria, levando a um resultado ineficaz. Por intermédio da análise de documentos governamentais apresentando a política e seus desdobramentos, e de entrevistas com funcionárias do governo, exploramos as características de implementação do projeto, suas causas e consequências. Em resumo, a implementação do projeto foi motivada pelo crítico contexto do ensino médio no estado. A execução começou bem nas primeiras escolas, mas o projeto foi comprometido na sua expansão. Os obstáculos adicionais para a implementação em larga escala e as disputas políticas estabeleceram o quadro para o término do projeto em 2015.

O contexto da implementação do Reinventando o Ensino Médio

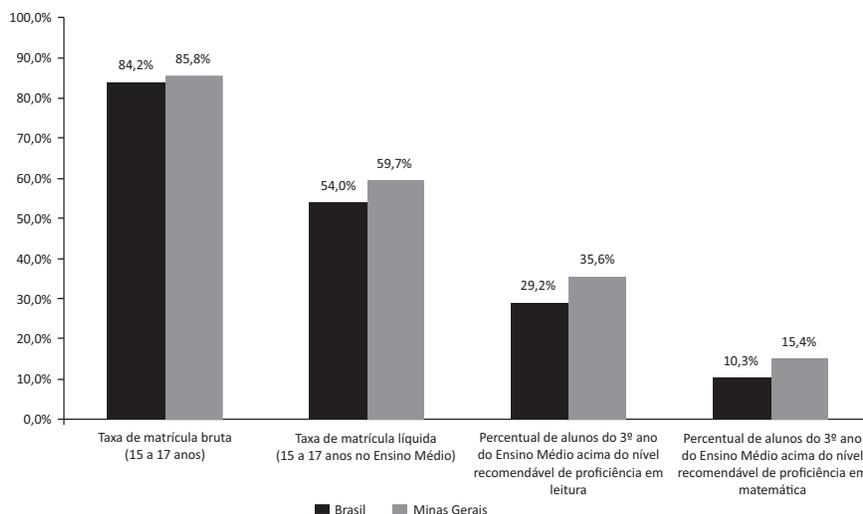
Ensino médio no Brasil e em Minas Gerais

O sistema de ensino básico do Brasil é dividido em pré-escolar, ensino fundamental de nove anos e ensino médio de três anos. O sistema é centralizado, com um Ministério da Educação coordenando a política

nacional de educação. A LDB atribuiu aos governos municipais a oferta do ensino fundamental e aos governos estaduais o ensino médio (BRASIL, 1996). Assim, a Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais (SEE) tem um papel preponderante na gestão do sistema de ensino médio no estado² e era responsável por 87% das matrículas nessa etapa em 2013.

Os indicadores do ensino médio melhoraram em todo o Brasil nas últimas três décadas (HERRÁN; RODRÍGUEZ, 2000; VOLPI *et al.*, 2014), e Minas Gerais está atualmente um pouco acima da média (ver Gráfico 1). Não obstante, acelerar o progresso para garantir a matrícula e graduação dos jovens nas escolas de ensino médio e aumentar a aprendizagem é urgente para todos (BARROS; MENDONÇA, 2008; KRAWCZYK, 2011; NEUBAUER *et al.*, 2011).

Gráfico 1 – Taxas de matrículas no Ensino Médio e resultados em testes padronizados no Brasil e Minas Gerais



Fontes: I e II - PNAD / IBGE 2013; III e IV - Relatório Todos Pela Educação 2012.

² No Brasil cada nível de governo é responsável por um conjunto de escolas e de um determinado nível de ensino, com os governos federal, estaduais e municipais gerindo sistemas diferentes, mas integrados. As escolas particulares também são uma realidade em todos os níveis. Todavia, não existe um Sistema Nacional de Educação, nos moldes do Sistema Único de Saúde (SUS) ou do Sistema Único de Assistência Social (Suas).

Minas Gerais é o quarto maior estado do Brasil, com 853 municípios e abrangendo uma área de 586.528 km². Em 2014, tinha a segunda maior população, com vinte milhões de pessoas, com mais de um milhão entre 15 e 17 anos de idade. No entanto, apenas 85,8% desses estavam matriculados na escola em 2012, sendo a matrícula líquida no ensino médio de 59,7%. O percentual de alunos no nível recomendado de proficiência, entre aqueles que permaneceram matriculados até o 3º ano do ensino médio, era 35,6% em Leitura e 15,4% em Matemática³ (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2012) em 2011. A comparação com as pontuações no Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa) de 2012 ilustra a vantagem relativa de Minas Gerais (427 Leitura, 403 Matemática, 420 Ciências, em média) para outros estados do Brasil (410 Leitura, 391 Matemática, 405 Ciências, em média), mas ambas ainda estão bastante aquém da média dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) – 496 Leitura, 494 Matemática, 501 Ciências, em média. Conseqüentemente, a universalização do ensino médio de qualidade foi tomada como um dos principais desafios das políticas educativas de Minas Gerais quando do lançamento do REM – embora anos depois, após encerramento do projeto, os resultados nesses mesmos indicadores não tenham melhorado (discutido na conclusão).

O Projeto Reinventando o Ensino Médio

Em 2011, a Secretaria Estadual de Educação (SEE) propôs o projeto REM como a solução para aumentar a qualidade e ressignificar o ensino médio no estado (a Tabela 1 fornece um cronograma para o projeto REM). O objetivo era construir uma nova identidade para o ensino médio, com o uso do gerúndio “ndo” na palavra “Reinventando” para indicar o seu “desenvolvimento contínuo” (MINAS GERAIS, 2012, p. 6). O projeto buscou conciliar três elementos distintos: cidadania, empregabilidade e preparação dos alunos para a continuidade dos estudos (MINAS GERAIS, 2012).

³ O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb) compreende um teste aplicado a cada dois anos para uma amostra de estudantes no último ano da educação básica no Brasil, o 3º ano do ensino médio. Não há nenhum valor oficial para definir qual pontuação é recomendada, mas o movimento nacional Todos pela Educação estabeleceu as métricas utilizadas aqui.

O projeto era complexo, envolvendo múltiplos objetivos e ações apresentadas no Anexo III (LABORNE *et al.*, 2012). De um modo geral, a reforma se centrou no desenvolvimento de um novo currículo, dando aos alunos a flexibilidade de escolher uma trajetória entre as opções dadas (Comunicação Aplicada, Turismo ou Tecnologia da Informação, nas 11 escolas piloto). A ênfase no lançamento do projeto foi fornecer essas áreas opcionais de estudo, promover a formação dos professores em tecnologias pedagógicas e didáticas inovadoras e manter um processo concomitante de monitoramento e avaliação.

As 11 escolas piloto receberam fundos adicionais para investir em tecnologia, por exemplo, para construir ou melhorar seus laboratórios de informática e para contratar novos funcionários, como demandado pelos diretores das 11 escolas. Cada uma dessas escolas teria também um vice-diretor responsável pelo projeto REM na escola e três líderes nas diferentes áreas de empregabilidade⁴, responsáveis pelos novos cursos ministrados no âmbito do REM (MINAS GERAIS, 2012). Uma equipe de especialistas da Universidade Federal de Minas Gerais foi contratada para desenvolver o primeiro currículo para esses novos cursos. A implementação do projeto, juntamente com o piloto e sua universalização gradual, deveriam ser acompanhados por monitoramento constante e avaliações anuais por funcionários da SEE e uma equipe do Escritório de Prioridades Estratégicas, uma organização autônoma dentro do Governo do Estado de Minas Gerais (MINAS GERAIS, 2012).

Vale ressaltar que a expansão e universalização do REM já eram esperadas nos documentos que apresentavam o projeto, como nas diretrizes do REM (MINAS GERAIS, 2012), o primeiro documento governamental a apresentar a política pública. A implementação inicial do REM em 11 escolas estaduais foi associada com a ideia de um piloto e conforme previsto nas diretrizes REM (MINAS GERAIS, 2012), o projeto foi ampliado para 133 escolas em 2013 e para todas as escolas estaduais em 2014.

⁴ As áreas de empregabilidade tinham objetivo de oferecer formação aos jovens para o mundo do trabalho, um conceito definido pelo projeto. As áreas ofereceriam formações complementares à propedêutica regular, não formais do ponto de vista de certificação para o mercado de trabalho e sem garantia de acesso privilegiado a setores do mercado.

Em 1º de janeiro de 2015, o Partido dos Trabalhadores tomou posse no governo, substituindo o PSDB, que implementou o projeto REM ao longo dos quatro anos anteriores. O partido agora no comando era um crítico severo do projeto REM e, em 22 de janeiro de 2015, a nova chefia da Secretaria de Educação publicou a Resolução SEE nº 2.742, que encerrou o projeto REM. A extinção de um projeto diretamente associado ao oponente histórico não foi uma surpresa, já que isso é comum no Brasil (PLANK, 1996). No entanto, a decisão não foi justificada por um relatório nem por um discurso público. Portanto, não estava claro se o programa fora encerrado por questões políticas ou de implementação, ou talvez uma combinação de ambos. Nosso estudo buscou clarificar essa decisão, compreender as motivações do projeto REM, como ele foi implementado e as razões para seu encerramento, analisando sua existência através da lente da Teoria da Implementação de Política Educacional.

Tabela 1 – Cronograma do projeto Reinventando o Ensino Médio (REM)

Conceitualização	Iniciação	Expansão	Universalização	Terminação
2011	2012	2013	2014	2015
<p>Início do mandato do PSDB em Minas Gerais (o terceiro consecutivo)</p> <p>Diagnóstico: contexto desafiador do Ensino Médio e a falta de um projeto para este nível de ensino</p> <p>Conceitualização do projeto REM na Secretaria de Estado de Educação com participação das partes interessadas</p> <p>As três primeiras áreas de empregabilidade e as 11 escolas piloto são escolhidas</p>	<p>Publicação da Resolução SEE 2030/2012: apresenta e inicia o projeto REM</p> <p>O projeto começa no 1º ano de 11 escolas secundárias na capital do estado</p> <p>A primeira versão das Diretrizes do REM é publicada</p>	<p>O projeto é expandido para o 2º ano nas 11 escolas piloto</p> <p>O projeto também é expandido para 122 escolas adicionais em todo o estado, mas apenas para os alunos no 1º ano do Ensino Médio</p> <p>Estas 122 escolas estão distribuídas entre todas as 47 Superintendências Regionais de Ensino</p> <p>As áreas de empregabilidade são expandidas para sete opções diferentes, com cada escola oferecendo três no máximo</p>	<p>O projeto é expandido para o 3º ano nas 11 escolas piloto e para o 2º nas 122 escolas adicionais</p> <p>O projeto também é expandido para todas as escolas secundárias públicas em todo o estado, mas apenas para os alunos no 1º ano do Ensino Médio</p> <p>As áreas de empregabilidade são reduzidas a cinco opções, com cada escola oferecendo três no máximo</p> <p>O PSDB perde a eleição do governo estadual</p>	<p>Início de um novo mandato governamental em Minas Gerais: Partido dos Trabalhadores</p> <p>Publicação da Resolução SEE nº 2742/2015 em 22 de janeiro: encerra o projeto REM</p>

Fonte: Elaboração própria dos autores.

A Teoria da Implementação de Política Educacional

A estrutura dessa pesquisa foi baseada na Teoria da Implementação de Política Educacional (Tipe) desenvolvida por McLaughlin (1975), que descreve como um projeto de educação é implementado e os principais fatores para o seu sucesso. A partir de uma revisão de estudos de implementação conduzidos e estudados pela autora, ela construiu um modelo para análise de implementação de políticas educacionais, alicerçado em quatro pilares, que serão investigados à frente: planejamento adaptativo, capacitação contínua, desenvolvimento de material local e estabelecimento de uma massa crítica. Nossa hipótese é que na ausência de fatores recomendados pela Tipe, como flexibilidade e adaptação do projeto na Secretaria de Educação do Estado de Minas Gerais, de modo que os implementadores nas escolas pudessem dar sentido ao projeto e adaptá-lo ao seu contexto específico, a implementação do REM foi incompleta e ineficaz.

A SEE está em um macrouniverso e a escola em um microuniverso de implementação. A Teoria da Implementação de Política Educacional de McLaughlin (1975) postula que uma nova política educacional alcançará seus objetivos se o “mundo macro” dos planejadores e o “mundo micro” dos implementadores estiverem integrados. No micro, os atores locais devem adquirir e desenvolver as habilidades necessárias para promover a inovação, enquanto no nível macro os planejadores têm que projetar uma proposta que só pode ser implementada como uma combinação de múltiplas experiências de nível micro. Assim, a adaptação mútua é necessária, e novos padrões de comportamentos entre atores locais devem ser introduzidos para promover uma mudança no ambiente institucional. A instituição deve mudar para adequar o projeto à sua estrutura e o projeto deve se adaptar para funcionar dentro da nova instituição, incorporando a opinião dos implementadores para melhorias.

A Tipe destaca quatro componentes necessários para uma adequada implementação, a lembrar: planejamento adaptativo, capacitação contínua, desenvolvimento de material local, e estabelecimento de uma massa crítica.

O planejamento adaptativo é o processo de incorporação de novos conhecimentos durante a fase de implementação. Ele está em oposição à implementação programada, que é uma intervenção planejada de cima para baixo, obrigatória e inflexível. McLaughlin argumenta que um planejamento adaptativo tem múltiplos canais de comunicação trabalhando entre as partes envolvidas. Esses canais são usados por implementadores, por exemplo, para reavaliar os objetivos iniciais do projeto e comunicar suas perspectivas. A implementação do REM envolveria planejamento adaptativo se obtivesse *feedback* do campo para atualizar as diretrizes e mudar o plano da SEE para a expansão e universalização do projeto, por exemplo.

O segundo componente da Tipe é a capacitação. Para McLaughlin (2005, p. 60), “a política [o projeto] não pode determinar o que importa”. A experiência no nível local, a disponibilidade de recursos, a capacidade de usá-los e os procedimentos organizacionais são mais importantes do que apenas a política. Assim, na implementação de um novo projeto também é preciso dar apoio aos implementadores locais e fornecer a eles as ferramentas necessárias para a execução do projeto, pois não necessariamente estão disponíveis as capacidades necessárias à execução.

O terceiro elemento é o desenvolvimento de material local. Isso envolve a produção de relatórios de comunicação para informar os participantes, por exemplo. Ou envolver as partes interessadas para produzir o material, o que também é uma oportunidade de aprendizagem para os participantes, envolvidos na execução, que podem se apropriar do projeto ao longo do desenvolvimento de referências, documentos e materiais de apoio para divulgação e implantação da reforma.

O estabelecimento de uma massa crítica é o último componente da Tipe. O planejamento adaptativo, a capacitação e o desenvolvimento local de materiais atuam em conjunto para preparar o pessoal da Secretaria de Educação e das escolas para avaliar criticamente o projeto em nível local e promover mudanças conforme forem percebidas necessárias. A massa crítica é o número mínimo de pessoas necessário para causar um

resultado específico, neste exemplo, uma implementação de política bem-sucedida. Para McLaughlin, qualquer projeto de educação será sempre modificado no nível local e, geralmente, para melhor, porque os atores locais têm mais informações sobre o que eles precisam do que os executivos nos níveis administrativos mais altos (MCLAUGHLIN, 2005). A massa crítica também irá apoiar o projeto e promover a adesão a ele, estabelecendo um novo modelo entre os grupos de pessoas envolvidas e promovendo a implementação (MCLAUGHLIN, 1975).

Desenho do Estudo

Métodos

Para responder aos objetivos do estudo, foi usada uma abordagem qualitativa e uma estratégia de estudo de caso de investigação. Especificamente, a análise de documentos e entrevistas para entender a implementação e término do projeto REM. Como poucas pesquisas têm sido conduzidas sobre a implementação do projeto REM, este estudo de caso é de natureza exploratória. Creswell (2002) aponta que um estudo qualitativo exploratório é apropriado quando os participantes respondem a um tópico sobre o qual nunca foram perguntados antes. O que se busca especificamente entender é a política REM do ponto de vista dos funcionários do governo, e os estudos qualitativos são uma metodologia apropriada para investigar um fenômeno da perspectiva dos participantes (MERRIAM, 2002).

Coleta de dados

Foi utilizada a triangulação para aumentar a validade e a confiabilidade dos resultados, baseando-se o estudo na análise de documentos e nos dados das entrevistas (JOHNSON, 1997). Para a análise dos documentos, foi usada a legislação para o projeto REM e as diretrizes REM elaboradas pela SDE. A legislação e as diretrizes foram baixadas do site da SEE no início de 2015.

A amostra para este estudo inclui quatro funcionários governamentais responsáveis pelo projeto no nível estadual. A amostragem intencional foi utilizada para selecionar os participantes, todos os quais foram atores-chave na implementação REM.

As quatro entrevistadas são uma amostra teórica, cujos antecedentes e envolvimento com o projeto sugerem que eram as mais adequadas para o objetivo de pesquisa (COYNE, 1997). Suas diferentes funções durante a implementação do projeto oferecem perspectivas diferentes e, assim, criam uma amostra rica. Essas funcionárias do governo foram acionadas diretamente, por e-mail e telefone, e todas concordaram em participar, preservado o anonimato.

Análise de dados

As entrevistas e os documentos foram codificados para temas e tópicos relevantes. Foram criados códigos iniciais para ajudar a classificar e organizar os dados. A partir desses códigos iniciais, códigos mais específicos para conceituar e interpretar os dados foram elaborados. Os códigos eram externos e internos, descritivos e interpretativos. Esses códigos foram predeterminados de acordo com a Tipe e em referência às características do projeto REM. Outros foram desenvolvidos após uma primeira rodada de codificação das diretrizes REM para a implementação do projeto. As entrevistas e os documentos foram analisados usando o mesmo conjunto de códigos. Da análise foram extraídos os temas sobre a implementação e término do projeto, tanto a nível estadual quanto local. Da compilação de entrevistas e avaliação de documentos públicos depreende-se a análise a seguir.

Análise das evidências

Com base na Tipe, foi analisada a presença ou ausência dos seus quatro componentes no planejamento e implementação do REM. Examinamos também como os atores locais, na Secretaria de Educação e nas escolas, interpretaram as diretrizes das políticas associadas ao projeto REM e adaptaram a reforma para atender às suas necessidades locais.

O diagnóstico: a necessidade de enfatizar o ensino médio

Conforme documentado nas diretrizes REM (MINAS GERAIS, 2012), Minas Gerais tinha um cenário de ensino médio melhor do que a média dos estados no Brasil quando do lançamento do REM. Embora Minas Gerais, tendo em conta todos os estados do Brasil, tenha ocupado o terceiro lugar no IDEB⁵ 2009, essa liderança relativa não era assumida como satisfatória, uma vez que inúmeros problemas persistiam e o nível de desempenho dos alunos permanecia baixo. O governo estadual estava ciente dos baixos resultados de aprendizagem e de que cada vez mais alunos estavam tendo sucesso no nível primário, aumentando a pressão para melhorias rápidas no nível seguinte:

Em Minas Gerais, os avanços no Letramento, com 88,9% de alunos no nível recomendado, e no Ensino Fundamental, cuja série histórica indica um crescimento, justificam que uma dose maior de atenção se volte, de maneira mais consistente, para o Ensino Médio (MINAS GERAIS, 2012, p. 10).

De fato, as quatro entrevistadas afirmam que o ensino médio foi o principal foco da Secretaria Estadual de Educação (SEE) entre os anos 2011 e 2014, confirmando o ponto de vista derivado das diretrizes do REM. As servidoras do governo também declararam que o principal objetivo da SEE com o projeto REM era melhorar os resultados dos alunos e promover um novo significado para o ensino médio, como as diretrizes do REM enfatizam:

O aumento crescente da demanda por mais escolaridade, a busca urgente por novas formações, a necessidade de estruturas e percursos curriculares dotados de flexibilidade, os novos papéis exigidos do professor, a chegada de mercado e recursos pedagógicos tecnologicamente avançados, a evidente limitação das metodologias mais ortodoxas, somados a tantos outros fatores, constituem um desafio para quaisquer sociedades, particularmente para as instituições que nelas estão mais estritamente associadas à educação (MINAS GERAIS, 2012, p. 5).

⁵ IDEB significa Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, e é um índice nacional estabelecido em 2005 e calculado a cada dois anos, usando as taxas de promoção e os resultados dos alunos em testes padronizados para estimar a qualidade de cada sistema de ensino no país.

Esse trecho das diretrizes ilustra a linguagem e o raciocínio usado para defender o projeto. Nos níveis internacional, nacional e estadual, as instituições responsáveis pela educação estão buscando maneiras alternativas de usar a tecnologia, fornecer formações alternativas e tornar os programas de educação mais flexíveis para atrair e manter os jovens nas escolas. Para isso, a SEE tentou desenvolver um novo significado (ou uma “ressignificação”) para o ensino médio, porque para ela uma “abordagem adequada entre educação, empregabilidade e cidadania é uma exigência a ser cumprida por quaisquer políticas educacionais compatíveis com a contemporaneidade.” (MINAS GERAIS, 2012, p. 6). Como a Entrevistada 3 assinala:

A proposta inicial era pensar o Ensino Médio para satisfazer as três principais demandas, que eram continuar os estudos, indo para a faculdade e essas coisas; o desenvolvimento humano, com uma formação integral da pessoa; e, ao mesmo tempo, abordar a necessidade daquela pessoa que quer ir para o mercado de trabalho. Esta é, na realidade, a grande discussão teórica sobre escolas de Ensino Médio hoje. É sobre para onde deveria apontar (ENTREVISTADA 3).

Em suma, quatro elementos (ressignificação do ensino médio, qualificação acadêmica dos alunos, empregabilidade dos estudantes e promoção da cidadania dos estudantes) definem os pilares do REM e os seus objetivos. O projeto REM foi uma reforma do currículo e estrutura do ensino médio no estado, criando sua própria identidade, com uma combinação de objetivos para preparar os alunos para o ensino superior e para a força de trabalho, buscando ao mesmo tempo preparar os alunos para viver na sociedade.

É curioso como o documento justifica o projeto e objetivos, mas não apresenta metas numéricas para indicadores específicos. É possível que isso sugira uma falta de objetivos específicos e claros para o projeto REM. Mas essa não é uma exigência legal em políticas educacionais no estado; portanto, sua ausência não é totalmente surpreendente.

Vale ressaltar que esses quatro pilares do REM foram definidos pela SEE, mas apresentados, discutidos e aprovados pelos diretores das 11 escolas piloto antes da implementação do projeto. De acordo com a

Entrevistada 2, assessora na Diretoria de Ensino Médio, os diretores das escolas piloto foram consultados no início do processo e suas opiniões foram utilizadas como *feedback* para melhorar as diretrizes de política. No entanto, essa estratégia da SEE mudou ao longo do tempo, como apresentamos a seguir.

Diferenças nos estilos de gestão: de baixo para cima e de cima-para baixo

A implementação da reforma variou de ano para ano, entre 2012 e 2014. Todos os entrevistados relataram que o segundo ano de implementação, quando a expansão para 133 escolas começou, era diferente do ano piloto. A implementação desviou-se do piloto ainda mais no terceiro ano, quando o projeto foi universalizado para todas as escolas públicas secundárias no estado. No início o planejamento ocorreu na SEE, mas a implementação teve características *bottom-up*, ou de baixo para cima, sendo executada em escolas com participação da equipe local. No segundo ano, a expansão adquiriu o caráter de uma implementação de política de cima para baixo, ou *top-down*, com progressivamente menos participação dos *stakeholders* no nível da escola. No entanto, essa não era a intenção original do governo, conforme declarado nas diretrizes do REM, explicando a implementação piloto:

Elaborado como uma política pública, o projeto leva em consideração a visão de todos os atores envolvidos no ambiente educacional, aumentando assim suas chances de sucesso. Em vez de um conjunto de ações determinadas *a priori*, o objetivo é a elaboração de uma ação plural e participativa (MINAS GERAIS, 2012, p. 14).

É importante enfatizar que a ideia original do governo era usar os primeiros três anos de implementação como um experimento, ou melhor, um piloto. Como o documento legal que inaugura o projeto – a Resolução SEE nº 2030/2012 – afirmou, a nova organização curricular seria implementada gradualmente, começando com os alunos matriculados no 1º ano nas 11 escolas piloto. A implementação do REM foi projetada para ocorrer em três fases. Na primeira, o projeto beneficiou 11 escolas na região norte de Belo Horizonte, a partir de 2012. A segunda fase iniciou-se em 2013, com

a expansão para todas as regiões do estado, quando 122 escolas públicas adicionais ofereceram o REM para seus calouros e para aqueles alunos que repetiram o primeiro ano do Ensino Médio. A terceira fase iniciou-se em 2014, quando se iniciou a universalização para todas as escolas estaduais de Ensino Médio. O projeto foi gradualmente estabelecido nas escolas, ou seja, a implementação começou no primeiro ano de cada escola e foi continuamente cobrindo os seguintes anos – 2º e 3º anos do Ensino Médio – nos anos seguintes. Portanto, o projeto deveria ser implementado em todos os anos do Ensino Médio em todas as escolas estaduais até 2016, quando todos os alunos do último ano estariam nas escolas que participariam da universalização e se graduariam sob a estrutura REM. O lançamento aconteceu como esperado. No entanto, o estilo de execução foi diferente do planejado. Como mencionado anteriormente, o projeto foi concebido para incluir várias formas de participação de funcionários da escola e da comunidade, e de fato foi desenvolvido de forma colaborativa no primeiro ano. Relatórios sobre o projeto REM demonstram que, antes de sua implementação, em 2011, um esboço do projeto foi apresentado ao conselho de administração das 11 escolas onde seria pilotado e eles “exaustivamente discutiram” a reforma (MINAS GERAIS, 2012, p. 14). Além disso, professores e alunos dessas 11 escolas participaram de grupos focais que foram usados para subsidiar a criação do projeto em curso. Essas reuniões de partes interessadas a nível local eram parte de uma abordagem *bottom-up* para a implementação do projeto REM nos seus estágios iniciais.

No entanto, esse estilo de abordagem foi mais fraco durante o segundo ano de expansão da reforma e foi quase ausente na universalização da reforma, no terceiro ano de sua implementação. De acordo com uma entrevistada da Diretoria de Ensino Médio:

Eu sei que o piloto funcionou bem porque essas escolas receberam investimentos. Era pequeno, era um piloto, e uma grande quantidade de recursos financeiros estava disponível, assim, as escolas foram reformadas, receberam apoio, eles ainda tinham um coordenador para o REM, para apoiar as atividades docentes. Apoio pedagógico estava disponível e recursos adicionais também. Era uma situação completamente diferente para as 122, e o que dizer sobre as 2247, não, 2246 escolas de Ensino Médio? Porque estas não receberam recursos, eles não receberam nada do que foi prometido (ENTREVISTADA 1).

Esse trecho ilustra os diferentes estilos de gestão nas fases subsequentes, um tema comum em todas as respostas das entrevistadas. A estratégia da SEE com grupos maiores de escolas tornou-se uma reforma de cima para baixo em seus segundo e terceiro anos. De acordo com a Entrevistada 2, assessora da Diretoria de Ensino Médio, a universalização era uma imposição e foi reforçada, mesmo na presença de interlocutores que expressaram a preocupação de que o sistema não tinha capacidade de ter sucesso. Além da falta de apoio para o maior número de escolas, os procedimentos de feedback que foram estabelecidas no primeiro ano foram abandonados pela SEE durante a expansão. O seguinte trecho apresenta como uma analista, parte da equipe de suporte pedagógico ao projeto, sentiu trabalhando no escritório central durante a universalização do REM:

Parte do que foi descrito [como um problema] não foi tratado com a atenção que eu acho que deveria receber. Então, enquanto foi uma experiência rica trabalhar na Secretaria de Educação - uma experiência muito interessante para pensar como as coisas são projetadas - na verdade, também tinha esse outro lado. Os analistas muitas vezes não foram ouvidos como deveriam ser. Aqueles que foram para o campo e voltaram com a informação que poderia, neste caso, adaptar a implementação do projeto, viram todas essas coisas sendo negligenciadas (ENTREVISTADA 4).

A implementação passou de um *bottom-up* para uma abordagem de cima para baixo, e o piloto tornou-se mais como um ensaio, como explorado na próxima seção.

Diferenças em perspectivas: um piloto ou um ensaio

Um piloto é uma experiência para testar uma solução em uma escala menor. É útil para diminuir os riscos de falha, uma vez que uma quantidade reduzida de recursos é consumida em comparação com a implementação completa. É também uma oportunidade de aprendizagem porque o teste preliminar pode fornecer informações sobre consequências não intencionais, mostrar os resultados e benefícios da implementação

real, validar os instrumentos para medir os efeitos do programa e ajudar a revelar variações na amostra que está sendo testada (THABANE *et al.*, 2010). Pilotar uma experiência, portanto, busca contornar o dilema de começar pelo todo, sem aprendizagens anteriores, o que poderia levar a resultados e impactos não previstos e que prejudiquem todo o universo. Pilotar e escalar com responsabilidade justifica-se como uma busca por estabelecer balizas estruturadas e consistentes para que o laboratório inicial se transforme, em escala, em um projeto viável e consistente. Por isso Thabane afirma que, nas indústrias em geral, os pilotos são usados para melhorar a solução final, usando os resultados iniciais do piloto para a melhoria futura do projeto, em harmonia com as expectativas para o planejamento adaptativo de políticas de educação de McLaughlin, nesse estudo. Porém, a esperança, desde o início, de que o projeto REM se expandisse e universalizasse faz com que o uso do termo “piloto” seja um pouco equivocado.

Em um piloto, o *feedback* (implementação adaptativa em outras palavras) é obrigatório; se não ocorrer, como no caso da implementação REM, então ele mais se parece com um ensaio. Classificamos como ensaio uma preparação para uma performance futura que irá ocorrer de qualquer maneira, independentemente dos resultados anteriores.

O governo de Minas Gerais apresentou o projeto REM da seguinte forma:

O projeto Reinventando o Ensino Médio, um piloto em curso em onze das nossas escolas, todas localizadas na Superintendência Metropolitana C⁶, estará presente, a partir de 2013, em outras 120 escolas, distribuídas em todo o território do Estado e nas restantes 46 Superintendências Regionais de Ensino. A partir de 2014, o modelo será universalizado em toda a rede estadual (Minas Gerais, 2012, p. 4).

⁶ A Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais possuía 47 regionais à época do REM, chamadas Superintendências Regionais de Educação. Elas foram distribuídas geograficamente e cada regional era responsável por um conjunto de escolas dentro de sua região, funcionando como escritórios de administração descentralizada. Todas as 11 escolas-piloto do REM estavam dentro da Superintendência Metropolitana C.

Como é evidente neste trecho, a expansão e universalização eram esperadas desde o início. De fato, a SEE realizou um grande evento em Belo Horizonte, em maio de 2013,⁷ para anunciar a universalização do REM, e convidou diretores de todas as escolas públicas de ensino médio em Minas Gerais, mais de 2.000 escolas, para participar. A falta de um verdadeiro piloto sugere que o projeto foi implementado sem uso do *feedback* para a melhoria, o que contribuiu para a sua eventual extinção.

Esses processos teriam sido uma fonte de informação para melhorar o modelo e ampliar a capacidade do projeto, aperfeiçoando a capacidade organizacional, para resolver os problemas associados ao ensino médio em Minas Gerais, como apontado nas próprias diretrizes:

O monitoramento busca captar de maneira tempestiva informações importantes para a adequada implementação do projeto nas escolas e fornecer subsídios para eventuais correções de rota que se façam necessárias durante sua instalação. A avaliação do projeto, por sua vez, consiste em identificar os efeitos do projeto nas escolas participantes após o primeiro ano, permitindo identificar possíveis situações problemáticas, êxitos e oportunidades de aprimoramento para posterior expansão. A ideia é que as análises construídas a partir desses instrumentos possam oferecer subsídios para o aprimoramento do Reinventando o Ensino Médio, bem como oferecer contribuições para a tomada de decisão sobre a expansão do projeto (Minas Gerais, 2012, p. 17).

Ao longo das diretrizes do projeto, não há nenhuma referência condicionando a universalização ou a expansão do projeto ao piloto bem-sucedido; evidência de que ele poderia ser, de fato, um ensaio. Linguagem assertiva e direta é usada para falar sobre a necessidade e para especificar o objetivo de universalizar o REM. A legislação, como a Resolução SEE nº 2030/2012, estabeleceu que a expansão era obrigatória. Junto à expansão e universalização, problemas de implementação surgiram, foram descritos em relatórios de monitoramento e avaliação, mas, como vamos descrever a seguir, não foram gerenciados. A ideia de um piloto foi abandonada, mas a terminologia permaneceu.

⁷ Link para a notícia sobre a universalização do projeto REM no jornal oficial do Governo de Minas Gerais: <<http://jornal.iof.mg.gov.br/xmlui/handle/123456789/93433>>

Obstáculos adicionais para a ampliação do projeto

A implementação do REM teve falhas que resultaram na interrupção dessa reforma educacional em Minas Gerais. Para todas as entrevistadas, as questões de implementação escalaram durante a expansão e não foram satisfatoriamente resolvidas pelo governo durante a universalização. Como explicado anteriormente, a SEE forneceu recursos adicionais e suporte para as 11 escolas piloto, mas não forneceu o mesmo para o maior número de escolas participantes nos anos seguintes. Para as entrevistadas, o principal desafio para a SEE foi escalonar o projeto com qualidade. Como a Entrevistada 3 explica:

A forma como o projeto foi desenvolvido, a forma como foi implementado, era inovador, porque você teve a participação de diretores de escolas na formulação desta política e, especialmente, na implementação. As 11 escolas piloto tiveram a oportunidade de estar em um grupo, e este grupo escolheu dois diretores para participar das reuniões semanais. Eles participavam da reunião com a SEE, conversavam com os outros diretores e eles eram capazes de trazer deliberações para a próxima reunião. Foi uma mudança significativa, se você pensar sobre o estado, onde, historicamente, as decisões foram tomadas no topo. Isso fez a diferença para as 11 escolas piloto. Mas isso se perdeu no tempo. Eu acho que é o problema para um estado com o tamanho de Minas Gerais e com o tamanho da sua rede escolar. O desafio é a escala. Para dimensionar com a qualidade que estava disponível para as 11 escolas (ENTREVISTADA 3).

A implementação nas escolas piloto enfrentou vários desafios, mas em colaboração com a Secretaria de Educação, as escolas foram capazes de superar esses obstáculos. Por exemplo, eles foram capazes de identificar a falta de infraestrutura tecnológica e receberam fundos para construir ou reformar os seus laboratórios de informática. Além disso, a relação da SEE com as escolas piloto e seu interesse na execução do projeto REM em condições positivas favoreceu a liberação de orçamento adicional para as 11 escolas. Como a participante da equipe de avaliação aponta, os diretores das escolas piloto foram capazes de estabelecer um patamar mínimo, uma lista de bens necessários para implementar o piloto.

De acordo com Entrevistada 2, as escolas piloto receberam trezentos e oitenta mil reais para implementar o projeto. Cada escola também tinha um coordenador para o projeto, uma pessoa que trabalhava exclusivamente com o projeto REM em cada escola, além de três professores designados como líderes para cada área de empregabilidade. A Entrevistada 2 explica que, na expansão, cada uma das 122 escolas adicionais recebeu setenta mil reais. Eles também tinham o coordenador ainda presente, mas não havia mais a designação de líderes por áreas entre os professores, por causa da escassez de recursos na SEE. Na universalização, lembra ela, cada escola recebeu “apenas mil reais” para implementar o primeiro ano do projeto.

Para a Entrevistada 4, uma adaptação ocorreu nas escolas. A fim de implementar o projeto, essas escolas tiveram de se adaptar. Mas, para ela, a adaptação não ocorreu na Secretaria de Educação. Ao mesmo tempo, a Equipe de Apoio Pedagógico enfrentou uma redução de tamanho em 2014. A SEE estava enfrentando restrições orçamentárias, e o contrato com a empresa responsável pelo fornecimento de funcionários temporários terminou. O desafio da implementação tornou-se ainda maior com a equipe de suporte sendo reduzida de doze pessoas, no órgão central da SEE, que estavam ajudando com a implementação do projeto em 122 escolas, a seis pessoas, responsáveis pela implementação em mais de 2000 escolas.

Problemas com material informativo para o projeto REM também eram comuns. Em 2012, a SEE publicou o primeiro documento com as suas orientações para o REM. Em 2013, o governo publicou uma versão atualizada para manter as escolas informadas sobre a expansão e os processos de universalização. Esses dois documentos estavam disponíveis *online*, no site da Secretaria de Educação. Em 2014, no entanto, ano com eleições para o governo do estado, o Tribunal Superior Eleitoral estabeleceu limitações específicas para a publicação e distribuição de material de governo, para evitar o uso da máquina pública como uma ferramenta de campanha eleitoral. De tal forma, as orientações não foram atualizadas, e até mesmo as versões anteriores, produzidas em 2012 e

2013, ficaram indisponíveis para *download* entre março e a eleição em outubro de 2014.

Para as entrevistadas, o plano para expandir o projeto era fraco, uma vez que a SEE não contou com esses obstáculos. A Entrevistada 3 considera isso um padrão recorrente, no qual a SEE geralmente quer “mudar o pneu enquanto está dirigindo o carro”. Para a Entrevistada 1, os problemas eram uma consequência da incapacidade de planejar adequadamente para a universalização:

Eu acredito que, devido à falta de planejamento, a universalização não deveria ocorrer. A SEE podia manter o projeto nas 11 e 122 escolas, mas eu era totalmente contra a universalização. Precisamente porque eu não vi um plano, precisamente porque com as 133 começamos a observar o problema para transporte escolar dos estudantes e o problema com as refeições adicionais. Refeições adicionais eram necessárias porque os alunos iriam ficar nas suas escolas mais horas por dia, muitos estudantes de áreas rurais, chegando em casa às 15h, 16h, e apenas com almoço, ou apenas com a refeição que eles tinham no meio daquela manhã. Portanto, eu acredito que um plano não foi projetado considerando os recursos necessários. Eu acredito que o projeto não deveria ter sido universalizado (ENTREVISTADA 1).

Vários problemas adicionais apareceram durante a expansão do projeto. Nesse contexto, os municípios menores agora tinham escolas que ofereciam o REM, e novos problemas, incomuns nas escolas nas maiores cidades, foram observados. Notadamente difícil foi a gestão da hora adicional que apenas os alunos do 1º ano teriam. Esse aspecto da implementação gradual do projeto exigiu uma mudança no sistema de transporte escolar. Alguns estudantes passariam mais tempo em sala de aula, enquanto outros seriam capazes de deixar a escola mais cedo. Essa modificação teve consequências para os horários de todos os alunos e, conseqüentemente, os horários de suas famílias. Alterar o sistema de transporte escolar impôs custos adicionais para os municípios, os administradores usuais de transporte dos alunos, o que ainda causou um problema político com prefeitos. O tempo adicional na escola também aumentou a demanda para alimentação de estudantes, mas a SEE não contava com isso e não tinha fundos para aumentar o número de refeições oferecidas em todas as escolas.

A Entrevistada 4, da Equipe de Apoio Pedagógico, também disse que muitos problemas eram evidentes, como o aumento da demanda por refeições estudantis e a questão do transporte dos alunos. Mas ela acrescentou a transferência limitada de fundos para as escolas participantes, problemas de conectividade (com muitas escolas que ofereciam Tecnologia da Informação como uma área de empregabilidade, mas sem computadores ou acesso à internet), e a falta de cursos de formação para professores e para a equipe pedagógica (particularmente nas áreas de empregabilidade) como os principais problemas. Sem o apoio necessário, a massa crítica não poderia desenvolver-se em favor do projeto: implementadores não receberam o treinamento e novas ferramentas para executar o projeto, nem puderam informar a SEE sobre potenciais oportunidades de melhorias. A Entrevistada 2 resume a opinião das entrevistadas:

Eu acho que o projeto não tinha condições para continuar a funcionar da maneira que foi no final de 2014. Como não havia nenhum apoio, não havia investimentos, não havia formação de professores ou funcionários. Nenhuma atenção foi dada às escolas. Como você poderia implementar um projeto com uma área de empregabilidade em Tecnologia da Informação com a maioria das escolas sem computadores? Tudo isso me fez pensar que o novo governo deveria terminar o projeto. Mas também penso sobre os pontos destacados pelos prefeitos. O estado estava em uma situação financeira problemática, como iria implementar este projeto? O governo não planejou para expandi-lo em conformidade, especialmente considerando as rotas de transporte para os estudantes (ENTREVISTADA 2).

No final de 2014, a equipe SEE acreditava que era melhor interromper o projeto do que mantê-lo da mesma maneira que estava sendo implementado. No início de 2015, o novo governo teve reuniões com vários grupos de interessados, incluindo o Sindicato de Professores, a Associação de Diretores, a Associação de Prefeitos e a Associação de Estudantes, e, de acordo com as entrevistadas da Diretoria de Ensino Médio e sua assessoria, “todos comemoraram o fim do projeto” REM.

A implementação importa, mas o contexto político também

Conforme descrito pela estrutura Tipe, “a política não pode determinar o que importa” e a “implementação domina os resultados”

(McLAUGHLIN, 2005, p. 60). No entanto, uma possível crítica a essa lente teórica diz respeito ao aspecto político das políticas educacionais, às vezes menosprezado como um fator importante para as consequências de sua implementação. Embora ausente na Tipe, é comum encontrar evidências, nos estudos de políticas públicas, de disputas de natureza política ou político-partidária durante a formação de agenda, a formulação de projetos e sua implementação, nessa última fase, por exemplo, pela perspectiva de disputa eleitoral no cenário futuro. Nossa análise dos documentos do REM e entrevistas com funcionárias do governo revelaram um tema adicional que não é contabilizado no âmbito da Tipe – os aspectos político-partidários (*politcs*) das políticas educacionais (*policies*). As entrevistadas identificam que a política desempenhou um papel importante na formulação e implementação do REM, bem como no encerramento do projeto. Embora as razões para a implementação do projeto estivessem associadas ao desejo de melhorar os resultados do ensino médio no estado de Minas Gerais, o contexto político também explica a origem do REM:

Ao mesmo tempo que estávamos tendo essa discussão em Minas Gerais, tivemos um movimento no Brasil de repensar o Ensino Médio como um todo. E havia uma proposta, que ainda estava em curso, por parte do governo federal, chamada de *Ensino Médio Inovador*. A Superintendente de Ensino Médio e a Diretora de Ensino Médio [da SEE] eram participantes deste projeto. Eu tive acesso a esta proposta de projeto. Eu li muito brevemente e quando esse projeto para o Ensino Médio em Minas Gerais foi apresentado, eu fiz uma pergunta. Não em uma reunião, mas em uma conversa privada. Como esta proposta em nível estadual estava relacionada com a proposta em elaboração no nível federal? Naquele tempo, eu acredito[...] Isso nunca foi dito para mim de uma forma explícita, mas acredito que, por algum interesse político, a resposta que ouvi foi “não tem nada a ver com a nossa proposta”, “estamos pensando outra coisa para Minas Gerais, muito distinta”... A conversa terminou com esta pergunta que fiz, certo? Eu não ia fazê-la em uma reunião porque eu sabia que estava lidando com algum ressentimento. (ENTREVISTADA 3)

Partidos de oposição estavam a cargo do Governo Federal e estadual no momento. No período entre 2011 e 2014, o Partido dos

Trabalhadores presidia o Governo Federal pela terceira vez consecutiva, tendo derrotado seu adversário histórico, o PSDB, nas eleições. Ao mesmo tempo, em Minas Gerais, o inverso era verdade: o PSDB vencia as eleições para o governo estadual, pela terceira vez consecutiva, derrotando o PT. Considerando o cenário da educação nos níveis federal e estadual, ambas as esferas estavam interessadas em implementar uma reforma do ensino médio em suas áreas de domínio, com a expectativa de que uma reforma bem-sucedida nesse nível de educação fosse ajudá-los a vencer a próxima eleição, no final de 2014.

Uma vez em andamento, o governo do estado teve três anos para implementar o REM e usá-lo para alcançar resultados que ampliassem a chance do PSDB ganhar as próximas eleições federais e estaduais. O ex-governador de Minas Gerais nos períodos 2003-2006 e 2007-2010, Aécio Neves, era o candidato potencial do PSDB para competir na próxima eleição federal. De fato, ele seria o candidato presidencial em 2014, e a expectativa de que ele iria enfrentar a titular do Governo Federal aumentou a pressão política para o sucesso das políticas no seu estado natal, incluindo as reformas educacionais realizadas por seu sucessor em Minas Gerais, em 2011-2014.

Para a Entrevistada 2, havia evidências de que essa disputa desempenhava um papel relevante na execução do REM, e ela percebeu que a universalização também respondia a um apelo de natureza política. A Entrevistada 4, da Equipe de Apoio Pedagógico, teve a mesma opinião:

Eu acho que ficou claro para todas as partes interessadas que se tratava de um momento para rever as coisas antes de replicar, antes da universalização. Para mim, a razão para a universalização era exclusivamente política. A disposição de forçar, a qualquer custo, o projeto como ele foi projetado era porque a educação ainda é um assunto a ser gerido pelo [partido no poder de controlar o] governo, e não pelo Estado. Além disso, para além dos seus muitos problemas, o projeto teve seu lado positivo: havia escolas desenvolvendo o projeto de uma forma positiva e o REM foi encerrado sem deixar os alunos atuais terminarem seus estudos no âmbito do projeto. (ENTREVISTADA 4)

O projeto REM, como apontado pela Entrevista 4, foi universalizado pelo governo do PSDB e encerrado pelo governo do PT por causa da disputa

política. O PSDB teve uma janela de oportunidade. A fim de ampliar sua força política para a eleição de 2014, a SEE expandiu e universalizou o REM sem informações suficientes sobre como implementá-lo com sucesso em grande escala, até mesmo ignorando questões de implementação que sua equipe apontava.

O PT, no entanto, ganhou a eleição para o governo do estado em 2014, e o novo governador viria a terminar o projeto em janeiro de 2015. Para a Entrevistada 4, o governador recém-eleito “formalizou o que o governo anterior não teve a coragem de fazer.” Para todos os entrevistados, a implementação do REM foi falha, particularmente na sua universalização, e o contexto político apenas ofereceu o ambiente adequado para o fim da reforma, sem tentativas substanciais para corrigir seus problemas e melhorar sua execução. Curiosamente, o projeto foi encerrado sem sequer ser mencionado na resolução SEE nº 2.742/2015, uma curta norma no âmbito da secretaria que mudou o sistema de ensino médio no estado de volta ao que era antes do projeto REM.

Discussão

A implementação do projeto REM não atendeu às recomendações da Tipe. A análise das evidências aponta que no primeiro ano o projeto foi contextualizado e adaptado ao nível da escola, mas isso não se manteve ao longo dos anos seguintes. Contudo, essas não foram as únicas causas da extinção do projeto; as razões de seu fim foram mais complexas e intrigantes do que sugerido à primeira vista.

Como mencionado anteriormente, a Tipe estabelece quatro componentes – cada um com desafios que foram observados neste estudo de caso – para a implementação bem-sucedida de uma política de educação (MCLAUGHLIN, 1975): planejamento adaptativo, capacitação contínua, desenvolvimento de material local e formação de massa crítica.

O primeiro problema foi um planejamento adaptativo não ter ocorrido na SEE, embora as entrevistadas afirmem que uma implementação adaptativa ocorreu ao nível escolar. Em 2011, durante a formulação

do projeto, a SEE incluiu os principais intervenientes no processo, por exemplo, ouviu especialistas e discutiu as diretrizes com o grupo de 11 diretores que iriam coordenar as escolas piloto a partir de 2012. Durante a expansão, no entanto, como a Entrevistada 3 aponta, “perdeu-se a sensação de construir o projeto em conjunto.” Com a restrição de tempo para iniciar o piloto em 2012, começar a expansão em 2013, e universalizar em 2014, e sem soluções para os problemas identificados ao longo do processo, a estratégia de baixo para cima foi abandonada e uma abordagem de cima para baixo caracterizaria a universalização. Tal como observado na literatura, reformas com uma abordagem *top-down* estão inclinadas a serem insustentáveis (CUBAN, 1990; DESIMONE, 2002; McLAUGHLIN, 2005).

Ao mesmo tempo, desafiados a oferecer novos cursos para os estudantes, as escolas tiveram de se adaptar, mas “a adaptação não veio da SEE”, como comenta a Entrevistada 4. A SEE usou o *feedback* recebido dos diretores das escolas piloto no início da implementação para melhorar o projeto, mas essa prática foi abandonada durante a expansão. Apesar da presença de uma metodologia de monitoramento e avaliação, em que os problemas para a universalização foram destacados, a SEE manteve o plano sem alterações significativas. Problemas como o transporte de estudantes que vivem em áreas rurais e a falta de refeições adicionais para os estudantes que ficam um longo período nas escolas foram elencados, mas não resolvidos. Dois processos de *feedback* importantes não foram totalmente desenvolvidos. Primeiro, o *feedback* das escolas para a Secretaria de Educação, com dados sobre como o projeto estava sendo implementado em cada escola, poderia orientar o processo de tomada de decisão e promover a implementação local. Em segundo lugar, as experiências em campo poderiam melhorar a política em si, se analisadas para melhorar o conteúdo e a linguagem das diretrizes da política que orientavam as escolas participantes.

No caso em tela, parece ser essencial a disponibilização de recursos adicionais e o apoio do órgão central para as redes e escolas ao longo dos primeiros anos de execução, caso contrário, a falta desses elementos

pode fortalecer uma resistência à mudança. Coletar informações com ações de monitoramento e avaliação pode permitir o acompanhamento do desenvolvimento adequado da implementação. Ao mesmo tempo, essas informações primárias e secundárias podem ser usadas para apoiar a melhoria do projeto, adaptando-o para os contextos locais que forem investigados. Como McLaughlin (1975) mostra, a adaptação mútua é a forma mais eficaz de promover a mudança: os atores locais podem superar o doloroso processo de mudança de comportamento e acreditar que os resultados vão melhorar, aderindo ao processo e projeto, se entenderem e participarem do processo e do projeto propostos. Isso por entenderem que suas perspectivas foram levadas em conta, em vez de terem sido apenas incorporadas de uma forma simbólica. Nesse contexto, é mais difícil observar o que Lima (2001) chama de “infidelidade normativa”, na qual os atores no nível local não cumprem as diretrizes políticas, quer porque discordam do processo, quer porque não foram consultados antes de receberem a ordem para implementar a política.

Ainda no quesito implementação adaptativa, cumpre resgatar a ideia do piloto, cuja prática nesse caso foi reinterpretada como um ensaio, de um evento maior que não logrou êxito. Como alternativa ao desafio de lançar uma política universal, buscando atender a todos, mas sem informação sobre como fazê-lo, apresentou-se o piloto como opção preliminar, para aprendizagem e criação de capacidades estatais. O exercício, entre os anos, descaracterizou o uso da terminologia e o projeto foi prejudicado. Escalar com qualidade e responsabilidade, com o devido planejamento e replanejamento, é um grande desafio para políticas educacionais, decerto um campo para mais estudos e para a consolidação de boas estratégias para implementação de reformas.

A falta de capacitação foi o segundo problema. Enquanto no piloto um processo abrangente de formação foi estabelecido, o mesmo não foi observado nas fases seguintes. Todos os entrevistados disseram que os professores no primeiro ano, nas 11 escolas piloto, receberam formação especializada e orientação para trabalhar com as áreas de empregabilidade, mas isso não foi a regra para os professores que trabalharam com escolas

durante a expansão. Ao mesmo tempo, as equipes de apoio foram diminuídas na SEE e superintendências regionais. A capacidade da SEE de gerenciar a universalização do projeto de acordo com as diretrizes era insuficiente, e as escolas tinham capacidade limitada para implementar o REM por si mesmas. Para a Entrevistada 2, o desmantelamento do projeto começou em 2014, com a falta de capacidade adequada, a nível estadual e escolar.

Portanto, um desafio para a implementação é colocar em marcha projetos de formação para que os professores e gestores escolares possam cumprir as expectativas da nova legislação. Orientar e desenvolver o corpo técnico do Estado e das escolas torna-se indispensável para o sucesso da mudança, o que exige uma elevada articulação.

O terceiro componente é o desenvolvimento de material local. Na ausência de material e preparação para ensinar os cursos nas áreas de empregabilidade em Minas Gerais, “os professores precisaram ir para o Google para obter informações”, de acordo com a Entrevistada 4. Uma vez mais, um componente essencial para o sucesso na implementação de uma política de educação estava ausente. A falta de desenvolvimento de material local tornou-se um obstáculo para a continuação do REM.

Para uma adequada implementação, espera-se que a norma geral seja desdobrada em resoluções orientando sua implantação. Para além disso, considerando a Tipe, será importante provocar a produção de materiais locais, disseminando as experiências e aprendizados de pilotos, testando ideias e hipóteses sobre o novo modelo de ensino médio. Escolas de contextos diferentes, tamanhos e composições desiguais, poderão requerer soluções alternativas. Na produção de material local reside o potencial para descobrir e difundir boas práticas que levem em consideração essa contextualização.

O último componente da Tipe é a formação de uma massa crítica capaz de discutir a reforma da educação, compreender sua teoria da mudança, identificar os seus defeitos, promover suas qualidades, e interpretar as suas diretrizes e seus resultados, adaptando o projeto para o contexto local. Mas essa equipe colaborativa de professores, diretores

e de formuladores de políticas não foi desenvolvida em Minas Gerais. A formação insatisfatória do professor, o apoio reduzido para as escolas e os seus diretores para implementarem o projeto, e a mudança de uma abordagem colaborativa para uma *top-down* são alguns dos fatores que funcionárias do governo apontaram para explicar o fim do projeto. As informações recolhidas a nível escolar pela equipe de monitoramento e avaliação, bem como pela equipe de apoio pedagógico, foram apresentadas à SEE, mas os problemas, particularmente de transporte em áreas rurais e de refeições adicionais, permaneceram sem solução.

A massa crítica depende do desenvolvimento de estruturas de realimentação que possam informar o processo de tomada de decisão e responder às necessidades das escolas. A massa crítica, se desenvolvida, poderia fortalecer o *momentum*, gerar o movimento de apoio ao projeto e a promoção da adesão a ele, estabelecendo um novo modelo de ação entre os envolvidos.

Além dos quatro pontos relacionados com a teoria, a política, no que tange a disputa partidária, também desempenhou um papel importante em Minas Gerais. A competição entre dois partidos, nos níveis estadual e federal, influenciou a concepção, implementação e encerramento do projeto REM. Portanto, para implementar essa política educacional com sucesso, não seria suficiente respeitar os componentes técnicos da teoria de McLaughlin; era essencial lidar com os aspectos políticos contextuais. Esse elemento decerto não é uma exceção à regra, mas, pelas análises das entrevistas, é possível discutir que os projetos de maior impacto potencial nas estratégias e posicionamentos político-partidários estejam mais suscetíveis a tal tipo de incidência, como o ensino médio nesse período. A título de exemplo, a expansão do ensino fundamental de oito para nove anos, que começou mais cedo em Minas Gerais do que em outros estados do país (BRAGA, 2009), não se transformou em um campo de disputa no estado ou no País.

Cumprе observar que, como política educacional interfederativa, o ensino médio exige articulação entre o Ministério da Educação e as Secretarias Estaduais de Educação, coordenados por grupos políticos

nem sempre alinhados. Disseminando-se por um conjunto de dezenas de milhares de escolas, em regiões e com distribuição geográfica diferentes, com quadros distintos de professores (seja pelas características como faixa etária e condições socioeconômicas, formação inicial, ou estabilidade no emprego) e infraestrutura diversa, reformar o ensino médio é ir de encontro a um contexto complexo e interconectado que se pretende reequilibrar. Na ausência de um Sistema Nacional de Educação, torna-se duplo o desafio: redefinir a estrutura e o funcionamento do próprio ensino médio, mas também, simultaneamente, desenvolver as instâncias e momentos nos quais os problemas para sua reformatação, alguns apenas materializados na implementação, possam ser discutidos e superados.

Conclusão

O REM foi implementado devido ao desempenho fraco do ensino médio em Minas Gerais, no contexto de desempenho insatisfatório também em todo o Brasil. O número significativo de adolescentes fora da escola ou com atraso em suas trajetórias, combinado com os baixos níveis de desempenho dos alunos no Ensino Médio ainda é muito preocupante. Resultados do IDEB 2015 e do Pisa 2015 demonstram que não houve melhora dos indicadores de desempenho para o Brasil e para Minas Gerais.

O projeto REM foi uma iniciativa ousada e arriscada, cujos objetivos eram preparar os alunos para a continuidade dos estudos, a vida em sociedade e o mundo do trabalho, mas as evidências disponíveis não apontam que tenha obtido sucesso. A implementação do projeto deixou muito a desejar. Durante a expansão e universalização, a quantidade de problemas escalou mais rápido do que as possíveis soluções. Sem procedimentos para desenvolver a capacidade do sistema, promover o planejamento adaptativo, produzir material local e criar uma massa crítica, o projeto falhou em todos os componentes considerados essenciais pela Teoria de Implementação de Política Educacional.

Um dos principais desdobramentos dessa pesquisa é a importância da adaptação de uma reforma educacional ao nível local, para aumentar

a probabilidade de êxito nos resultados. Ao mesmo tempo, durante a implementação adaptativa, a política desempenha um papel importante, e por isso as reformas educacionais devem ser bem comunicadas, seus princípios devem ser compartilhados por diferentes atores, como partidos políticos, sindicatos de professores, associações de estudantes, para mencionar alguns, incluindo-os no processo de discussão e implementação. Caso contrário, o governo enfrentará desafios maiores para desenvolver as reformas de uma maneira estável e consistente.

As pessoas envolvidas na ideação e implementação do REM podem ter tido as melhores intenções e lançaram um projeto bem elaborado, mas isso não foi suficiente. O setor da educação é complexo, de tal forma que nenhum ator é capaz de mudá-lo sozinho facilmente, inclusive – ou especialmente – o governo. Várias interações, frequentes e sequenciais, entre os participantes de um projeto de Ensino Médio e entre diferentes grupos organizados são necessárias para promover o intercâmbio de informações, alinhar todos os envolvidos, capacitar os participantes e melhorar os projetos em si mesmos.

Para lidar com essa complexidade, conclui-se que o desenvolvimento do Sistema Nacional de Educação é um importante passo para a colaboração interfederativa. Como previsto no artigo 211 da Constituição Federal e reforçado no artigo 8º da LDB (BRASIL, 1996), cabe ao governo central organizar o sistema federal de ensino, em harmonia com sua função normativa, redistributiva e supletiva. Desse modo, prevê a legislação, a União poderá promover a equalização das oportunidades educacionais e o estabelecimento de um padrão de qualidade do ensino, em cooperação com os estados, o Distrito Federal e os municípios.

O ensino médio, atribuição dos estados, mas desafio nacional, carece de diretrizes claras e de uma ampla coordenação dessa política pública, com instâncias para negociações e acompanhamento das ações em uma perspectiva sistêmica. O estudo de caso do REM demonstra que a implementação de políticas educacionais dessa natureza carece de maiores capacidades institucionais do que estavam disponíveis quando da sua realização, e essas referências poderiam ser estabelecidas no âmbito do Sistema Nacional de Educação.

Referências bibliográficas

- BARROS, Ricardo Paes de; MENDONÇA, Rosane Silva Pinto de. Abandono e evasão no Ensino Médio no Brasil: magnitude e tendências. In: *Seminário a crise de audiência no Ensino Médio*. São Paulo, 4-5 dez, 2008.
- BRAGA, Felipe M. S. A. *Uma avaliação de impacto para o Ensino Fundamental de nove anos utilizando o método probabilidade de progressão por série*. Monografia (graduação) – UFMG. Belo Horizonte, 2009.
- BRASIL. Lei Federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm
- CORREIA, Rogério. *Resolução da Secretaria de Educação altera quadro escolar e atende demandas de servidores*. Site do Deputado Estadual Rogério Correia, 23 jan. 2015. Disponível em <http://www.rogeriocorreia.com.br/noticia/resolucao-da-secretaria-de-educacao-altera-quadro-escolar-e-atende-demandas-de-servidores/>
- COYNE, Imelda. Sampling in qualitative research. Purposeful and theoretical sampling; merging or clear boundaries? *Journal of Advanced Nursing*. 1997. doi:10.1046/j.1365-2648.1997.t01-25-009909.x
- CRESWELL, John W. *Research design: qualitative, quantitative, and mixed methods approaches*. 2ª ed. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 2002.
- CUBAN, Larry. Reforming again, again, and again. *Educational Researcher*, v. 19, n. 1, p. 3 – 13, 1990. Disponível em <http://edr.sagepub.com/content/19/1/3.abstract>
- DESIMONE, Laura. How can comprehensive school reform models be successfully implemented? *Review of Educational Research*, Autumn, v. 72, n 3, p. 433-479, 2002. Disponível em < https://www.jstor.org/stable/3515993?seq=1#page_scan_tab_contents>
- HERRÁN, Carlos Alberto; RODRÍGUEZ, Alberto. *Secondary education in Brazil: time to move forward*. Banco Interamericano de Desenvolvimento e Banco Mundial. 2000. Disponível em <http://documents.worldbank.org/curated/pt/825211468020042139/Brazil-Secondary-education-in-Brazil-time-to-move-forward>
- JOHNSON, R. Burke. Examining the validity structure of qualitative research. *Education*, 1997. Disponível em https://www.researchgate.net/profile/R_Johnson3/publication/246126534_Examining_the_Validity_Structure_of_Qualitative_Research/links/54c2af380cf219bbe4e93a59.pdf
- KRAWCZYK, Nora. Reflexão sobre alguns desafios do ensino médio no Brasil hoje. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 41, n.144, p.752-769, dez. 2011. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742011000300006&lng=en&nrm=iso
- LABORNE, Ana Amélia *et al.* A experiência de monitoramento na implementação de um projeto de reestruturação do Ensino Médio na rede pública estadual de Minas Gerais. In: *VIII Conferência Anual da Rede de Monitoramento e Avaliação (M&E) da América Latina e Caribe*, San Jose, 2012.
- LIMA, Licínio C. *A escola como organização educativa: uma abordagem sociológica*. São Paulo: Cortez, 2001.
- MCLAUGHLIN, Milbrey Wallin. *Macro and micro implementation*. Santa Monica, California: The Rand Corporation, 1975. Disponível em: <http://files.eric.ed.gov/fulltext/ED118477.pdf>

_____. Listening and learning from the field: tales of policy implementation and situated practice. In: LIEBERMAN, A. (Ed.). *The roots of educational change*, Springer Netherlands, 2005.

MERRIAM, Sharam B. *Qualitative research in practice: examples for discussion and analysis*. Jossey-Bass Inc Pub, 2002.

MINAS GERAIS. *Reinventando o Ensino Médio*. 2012. Disponível em: <http://www.educacao.mg.gov.br/reinventando-o-ensino-medio>

NASCIMENTO, Manoel Nelito Matheus. *Ensino Médio no Brasil: determinações históricas*. Publicatio UEPG: Ciências Sociais Aplicadas, 2007.

NAUMES, William; NAUMES, Margaret J. *The art and craft of case writing*. Routledge, 2014.

NEUBAUER, Rose *et al.*. Ensino Médio no Brasil: uma análise de melhores práticas e de políticas públicas. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, 2011. Disponível em: < <http://rbep.inep.gov.br/index.php/rbep/article/view/538> >

PLANK, David Nathan. *The means of our salvation: public education in Brazil, 1930-1995*. Westview Press, 1996.

PEREZ, José Roberto R. Por que pesquisar implementação de políticas educacionais atualmente? *Educação & Sociedade*, 2010.

THABANE, Lehana, *et al.* A tutorial on pilot studies: the what, why and how. *BMC medical research methodology*, 2010.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. *De olho nas metas: quinto relatório de monitoramento das 5 metas do “Todos Pela Educação”*. 2012. Disponível em: <http://www.todospelaeducacao.org.br/biblioteca/1476/de-olho-nas-metas-2012>

VOLPI, Mário; SILVA, Maria de Salete; RIBEIRO, Júlia. *10 Desafios do Ensino Médio no Brasil – para garantir o direito de aprender de adolescentes de 15 a 17 anos*. Brasília, DF: UNICEF, 2014. Disponível em: http://www.unicef.org/brazil/pt/10desafios_ensino_medio.pdf

Anexo II – Oito eixos de ação do REM

1. Reorientação curricular: estendendo o dia na escola, com uma revisão do currículo básico e conteúdo especial elaborado para as áreas de empregabilidade⁸.
2. Formação de professores: nas novas áreas de empregabilidade e em técnicas pedagógicas.
3. Implementação de técnicas pedagógicas inovadoras: para dar suporte à tecnologia da informação e à comunicação associadas ao projeto.
4. Orientação dos alunos em áreas de empregabilidade: com coordenadores designados para o projeto e consultores para as áreas de empregabilidade nas escolas.
5. Adaptação das escolas às exigências do projeto: a definição de uma estrutura mínima, a ser redefinida a cada ano, para as escolas participantes do projeto.
6. Acompanhamento pedagógico: ações para fomentar os laços entre a SEE, os departamentos regionais e as escolas, com uma equipe de apoio especial.
7. Promoção e difusão de boas práticas: com seminários anuais e ações de marketing em jornais e revistas.
8. Monitoramento e avaliação: com uma equipe central na SEE e a definição de metodologias para monitorar o progresso da implementação do projeto.

⁸ As áreas de empregabilidade formaram um novo conjunto de cursos oferecidos aos estudantes. Nas escolas-piloto os alunos puderam escolher entre Turismo, Tecnologia da Informação ou Comunicação Aplicada.

DESENVOLVIMENTO DE CAPACIDADES DE GESTÃO PARA IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: A EXPERIÊNCIA DOS CURSOS DE ESPECIALIZAÇÃO DO MDS EM PARCERIA COM A ENAP¹

Maria Stela Reis²

O objetivo deste capítulo é analisar as duas edições dos Cursos de Especialização em Gestão de Políticas de Proteção Social, respectivamente nos períodos de maio de 2010 a janeiro de 2012 e de abril de 2012 a dezembro de 2013. Os cursos foram objeto de demanda do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, por meio da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi).

A análise percorrerá a estrutura curricular dos dois cursos de forma a identificar e destacar as dimensões do federalismo e da intersetorialidade como eixo das dimensões de gestão de programas sociais nas disciplinas e atividades dos cursos.

Pretende-se, ainda, analisar a importância desse tipo de capacitação como estratégia associada ao aumento da capacidade de implementação de políticas públicas caracterizadas pela intersetorialidade e relações

¹ Este capítulo relata e analisa uma experiência realizada na Enap, em que vários técnicos e dirigentes estiveram envolvidos. Cito em especial Helena Kerr do Amaral, presidente da Enap no período de 22/01/03 a 25/04/2011, Paulo Sérgio de Carvalho, Presidente da Enap no período de 04/05/2011 a 09/02/2015, e Diretor de Formação Profissional no período 21/02/05 a 04/05/2011, Daniel Colombo, Coordenador-geral de Especialização no período de 13/10/09 a 14/10/11, Cíntia Ebner Melchiori, Coordenadora-Geral de Especialização no período de 07/11/2011 a 31/05/2013 e Márcia Cristina Rocha, Coordenadora-geral de Projetos Especiais no período de 15/06/2009 a 27/03/2012.

² Atual Coordenadora-Geral de Gestão do Conhecimento, foi Diretora de Formação Profissional no período de maio de 2011 a janeiro de 2017. Doutoranda em Ciência Política pela UnB, graduada e mestre em Ciências Sociais pela PUC/SP.

intergovernamentais; bem como de sua vinculação com diretrizes, objetivos, políticas, programas e ações do Governo Federal brasileiro no sentido da inclusão social, da cidadania e da democracia.

Este capítulo contempla seis seções. Inicia com uma contextualização das demandas institucionais formuladas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) para que os Cursos fossem realizados pela Enap. A segunda e a terceira seções apresentam os pressupostos político-pedagógicos que informaram o desenho das propostas curriculares dos Cursos, tanto aqueles advindos da proposta político-pedagógica da Enap, como aqueles advindos dos marcos constitucional e normativo da questão social no Brasil. A quarta seção permite ao leitor verificar de que forma as concepções fundamentais de intersetorialidade e de federalismo, tratadas como características chave dos arranjos institucionais para a implementação de políticas sociais, estiveram presentes nos currículos dos Cursos, em seus conteúdos e estratégias metodológicas, com destaque para a realização de Visitas Técnicas. A quinta seção demonstra as formas como os alunos da segunda edição do Curso de Especialização aplicaram os conceitos e reflexões da respectiva Proposta Pedagógica, em especial aqueles relacionados com implementação de políticas sociais concretas com intersetorialidade e relações federativas, nos seus trabalhos de conclusão de curso. Nas considerações finais, enfatiza-se a importância das estratégias de capacitação para o aumento da capacidade de implementação de políticas sociais, e questões relacionadas melhorias futuras.

A demanda

A demanda dirigida à Escola Nacional de Administração Pública (Enap), no final de 2009, último ano da segunda gestão do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2006-2009), foi originada na Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi) e inspirada no movimento de implantação de diretrizes de inclusão social e combate à fome, consubstanciadas principalmente no Programa Bolsa Família, atendendo também as necessidades de capacitar os quadros do Ministério do Desenvolvimento

Social e Combate à Fome (MDS) para uma atuação profissional em políticas públicas de proteção e desenvolvimento social. O MDS era um órgão relativamente novo, criado em 2004, com a missão de promover a inclusão social, a segurança alimentar, a assistência integral e uma renda mínima de cidadania às famílias que vivem em situação de pobreza, sendo responsável por gerir o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), além de participar da gestão do Programa Fome Zero³.

No período de 2009 a início de 2010, foram realizados os esforços de elaboração da proposta curricular do curso. Era preciso traduzir o desejo do MDS de capacitar os seus servidores para serem gestores de suas políticas sociais, em uma fórmula pedagógica que os municiasse de ferramental prático e analítico de gestão de políticas públicas sobre um alicerce de conhecimento do campo da política social no Brasil. O foco do curso na primeira edição era disseminar e fortalecer entre os servidores do Ministério os conteúdos teóricos e paradigmas que conduziram a política social até então.

Como referências para a identificação do escopo e dos focos para formação profissional, contribuíram o conteúdo da coletânea *Concepção e Gestão da Proteção Social não Contributiva no Brasil* (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME; UNESCO, 2009), e concepções extraídas junto a especialistas e dirigentes do Ministério.

A demanda pelo segundo Curso de Especialização em Gestão de Políticas Sociais respondeu ao objetivo de dar continuidade à capacitação de quadros do MDS, contemplando então o escopo da implementação do Programa Brasil sem Miséria (BSM), lançado em 2011, que articula outros programas sociais já existentes e aumenta os recursos destinados às políticas sociais. A nova agenda governamental, bem definida, coloca claros desafios para gestores e técnicos do MDS, bem como para aqueles de outros ministérios com inter-relação com os programas sociais coordenados pelo MDS. Os arranjos institucionais do Programa BSM, bem como o da assistência e proteção social, são intensivos em capacidade de coordenação interministerial e intergovernamental.

³ Relatório Final da 1ª Edição, Enap.

O processo de revisão e elaboração da nova proposta curricular ocorreu no período de julho a novembro de 2011, estabelecendo-se por um conjunto de conversas com especialistas na área, docentes da primeira edição do curso e análise de avaliações realizadas na Enap.

Outras ações de capacitação estavam se iniciando, sob coordenação da Sagi/MDS, como o Capacitasuas, com o objetivo de capacitar todos os trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social (Suas), atuantes nos níveis estadual e sobretudo municipal de governo. Portanto, estava em andamento um conjunto de ações voltadas para desenvolver capacidade do Estado brasileiro, nos seus três níveis de governo, para a gestão e implementação de programas sociais.

A primeira edição do curso de Especialização teve 85 profissionais inscritos para o processo seletivo, 35 matriculados e 34 concluintes. A segunda, por sua vez, teve 271 inscritos em processo seletivo, 35 matriculados e 29 concluintes. Foram, ao todo, 63 profissionais certificados em Especialização em Gestão de Políticas Sociais.

Pressupostos político-pedagógicos dos Cursos de Especialização para o MDS

A constituição do campo profissional do gestor público, considerado para fins da presente reflexão como aquele que atua no campo da produção de políticas e serviços públicos e que gerencia recursos públicos, é um desafio sempre presente na administração pública brasileira, uma vez que pessoas que ingressam no serviço público pela via do concurso público, via de regra não recebem formação para tal.

Os cursos de especialização oferecidos pela Enap, desde 2003, visaram contribuir para a profissionalização da gestão pública, fornecendo instrumentos teórico-conceituais e ferramentas para desenvolver a capacidade analítica e prática da ação.

O empreendimento da especialização foi concebido como um projeto de capacitação profissional que tem como referência a competência. Essa noção extrapola o domínio de conteúdos e contempla

a faculdade do indivíduo de interagir e constituir-se como profissional na ação, em um contexto dado. O contexto das políticas públicas está em permanente transformação e coloca a todo o tempo demandas pela produção de respostas melhores, ao mesmo tempo abrangentes e específicas. O contexto é marcado por desequilíbrios e desigualdades de toda ordem, com renovadas formas e estratégias de interconexão e mundialização. Assim, o que está em jogo na capacidade profissional é a própria capacidade de aprender no dia a dia, pesquisar, usar a criatividade, a sensibilidade e a capacidade de dialogar e interagir com outras pessoas. (RAMALHO; NUÑEZ, 2004).

Em conformidade com as bases político-pedagógicas da oferta de capacitação da Enap, é preciso esclarecer que o servidor público é considerado como um indivíduo formado e com acúmulo de experiências e visão de mundo, e que a oportunidade da capacitação profissional se inscreve no movimento da educação continuada. A construção de novos conhecimentos só será possível se dialogar com esse universo e for fruto da aprendizagem, muito mais do que do ensino.

Capacitar gestores públicos que atuam na políticas de proteção e desenvolvimento social contempla associar as dimensões da ação do gestor público às características do campo social.

As ideias e concepções presentes nos termos inclusão social, cidadania e democracia, neste capítulo, coincidem com os pressupostos valorativos, políticos e institucionais do Projeto Político-Pedagógico Institucional da Enap, expressos para o período 2015-2019 e que remontam também o documento do período anterior. Tais pressupostos encontram sua base na ideia de que é inescapável, no século 21, que o conceito de desenvolvimento contemple o elemento da dignidade e da emancipação social, e que é imperativo que esse conceito, obviamente, seja muito mais do que um elemento a se adicionar no rol de requisitos para o desenvolvimento, mas que seja a sua própria essência. Ao Estado, por consequência, cabe materializar o desenvolvimento por meio da ação de suas instituições.

Tendo isso em perspectiva, o currículo do curso de especialização busca dar conta de um conjunto articulado de conteúdos e habilidades

que distinguem o respectivo campo profissional e possibilitam a atuação profissional.

Ele parte necessariamente do reconhecimento e da construção do campo e dos problemas que o constituem, de forma a demonstrar que há diferentes explicações e concepções em disputa na condução das políticas, e que alguns pressupostos são assumidos a depender de opções históricas e políticas; essas explicações embasam objetivos e envolvem conceitos e instrumentos, também concebidos como objeto de construção e reconstrução.

Depreende-se dessa perspectiva político-pedagógica a centralidade do processo de implementação de políticas públicas.

A capacitação para coordenar a implantação requer que os atores desse processo, no caso os gestores que atuam nos ministérios, compreendam a natureza do processo de implementação de políticas públicas e que tenham conhecimento conceitual e capacidade analítica para investigar e compreender por que há discrepâncias entre a formulação de programas e políticas e os resultados alcançados.

Estudos desnudam fatores de gestão implicados na capacidade de implementar políticas, que, no conjunto, contemplam atividades de execução, (re)formulações e tomadas de decisão sobre as ações necessárias. Segundo Pires (2016), “estudos sobre experiências concretas demonstraram que se trata de um processo não linear e complexo, no qual várias decisões centrais são tomadas, envolvendo diversos atores, com potencial para alterar o conteúdo e a forma das políticas” (pag. 193).

É preciso que os profissionais públicos compreendam e lidem com esses constrangimentos e características, sendo capazes de interagir com atores políticos, *stakeholders* presentes em todo o processo de implementação, de (re)criar processos, inovar com o uso de tecnologias, conhecimento e construções coletivas; e simplificar o caminho para que os objetivos das políticas e programas sejam alcançados, mantidos os princípios da administração pública e os valores democráticos.

O desafio de profissionalizar servidores públicos na gestão de políticas de proteção e desenvolvimento social, assim, não pode

“desprezar” que a condição para que esses profissionais atuem em políticas públicas depende de sua capacidade de analisar, compreender e distinguir os elementos estruturantes dos problemas sociais com os quais lidam, bem como as escolhas e apostas pertinentes às diretrizes e políticas vigentes.

A complexidade inerente à realidade social e de governo demanda ao profissional do serviço público, sendo ele um ator, a visão sistêmica que, segundo alguns autores, só poderá ser desenvolvida por meio do engajamento em problemas concretos.

Assim, **o ensino-aplicação**, princípio metodológico baseado no construtivismo, que pressupõe a aprendizagem a partir do engajamento do sujeito com o contexto e seus problemas concretos, orienta a construção dos programas de ensino da Enap, e esteve presente na construção dos cursos de especialização ora analisados.

A construção do Curso de Especialização em Gestão de Políticas Sociais

Os principais pressupostos para o desenho do programa do curso de especialização advêm dos marcos constitucional e normativo da promoção da cidadania e das políticas sociais no Brasil.

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) contribuiu para uma mudança de status das políticas sociais. Entre outras coisas, estabeleceu o marco institucional inicial para a construção de uma estratégia de universalização no que se refere às políticas de saúde, à assistência social e à educação básica.

No que diz respeito à proteção social, o Estado passa a ter o dever de abordá-la como direito, relacionado à condição de cidadania, bem como compartilhar a gestão em espaços de decisão democrática com participação da sociedade.⁴

⁴ O arranjo foi dado pela Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) / Política Nacional de Assistência social (PNAS – 2004).

Então, cabe a cada ente federativo consolidar um novo formato de relação com as necessidades de proteção social da população e, nela, das famílias. A proteção social como área de gestão pública implica delimitar uma área da ação estatal para os três entes federativos, e também entender como essa área se instala num contexto social marcado por grande diversidade territorial.

É fundamental que se construa uma compreensão dos processos que geram a pobreza. Nas palavras de Aldaíza Sposati, “A constituição da assistência social como política que busca construir seguranças sociais, traz um necessário debate sobre as desproteções e suas causas, bem como a discussão sobre riscos e vulnerabilidades sociais.” (SPOSATI, 2009, pag. 28).

Alterações no mercado de trabalho (desemprego, insegurança da oferta e manutenção no trabalho, dificuldade de ingresso do jovem etc.), e as alterações na família (risco de pobreza na infância, uniões pouco estáveis, famílias monoparentais) estão dentre os principais fatores de risco das populações de baixa renda.

Por isso, é necessário desenvolver conhecimentos, dados, metodologia de ação, enfim, um saber sobre riscos e vulnerabilidades sociais. Esse propósito, para ser atingido, carece, antes de tudo, de clareza acerca dos riscos e as vulnerabilidades sociais que a proteção social não contributiva tem por responsabilidade cobrir e prevenir.

Esses são pressupostos que afetam diretamente na configuração dos desafios de gestão e nas necessidades de perfil profissional dos quadros da administração pública envolvidos com a área social.

Com base nas entrevistas e conversas com dirigentes do MDS e especialistas no campo das políticas sociais e assistência social no Brasil, os seguintes pressupostos puderam ser extraídos:

- o grande desafio para a gestão pública era de que um modelo de ação altamente baseado na coordenação intersetorial e articulações em base territorial pudesse entrar no *modus operandi* do governo, de forma que a capacitação, portanto, devesse refletir o objetivo de fortalecer a capacidade de gestão social integrada;

- a agenda social vista em contexto histórico, com perspectiva integral da política social, de estratégias de gestão da política social e a sua evolução, com destaque à sua incorporação na perspectiva do desenvolvimento, este, compreendido em sua perspectiva social e econômica pela inclusão produtiva;
- o aperfeiçoamento das redes de proteção social (SUS e Suas), bem como de arranjos institucionais (novos e já existentes) complementares para articular as atribuições e ações dos níveis federal, estadual e municipal de governo em todo o território, tendo posição central o instrumento Cadastro Único.
- o financiamento de políticas sociais entendido como mecanismo para a promoção de equilíbrio no contexto de desigualdades regionais;
- capacidade fundamental dos quadros do MDS compreendida como a de articulação e inscrição dessas agendas sociais nos programas e ações dos demais órgãos, presidida sempre por uma visão de conjunto articulada em objetivos superiores, mas tendo como objeto a implementação.
- aperfeiçoamento da gestão da informação, do monitoramento das ações e da avaliação sistemática dos resultados das ações, programas e políticas sociais como condição fundamental para a ampliação do conhecimento sobre as possibilidades e as demandas aos programas sociais, bem como de maior precisão para o processo decisório e uso dos recursos neles investidos.

Em suma, os objetivos da capacitação giraram em torno de contribuir para que os gestores públicos do campo social analisassem os programas sociais num contexto mais amplo de política pública, entendendo o contexto da política social no panorama social do Brasil e sua importância e intrínseca relação com o desenvolvimento, em outras palavras, fortalecer a abordagem de desenvolvimento social em detrimento de apenas assistência social, abordando o conjunto das políticas sociais empreendidas pelo MDS; compreendessem que

o desafio da política social no Brasil é o de alcançar a integração de todas as políticas sociais (educação, saúde e trabalho e renda etc.); dominassem e aplicassem conceitos de política social, de estrutura das políticas públicas, suas arenas decisórias, os sistemas e arranjos de cada política e o seu financiamento ao processo de implementação dos programas sociais de forma intersetorial, intergovernamental e com foco nos seus públicos. E, por fim, fossem capazes de aprimorar o processo decisório e de formulação de estratégia com o uso de metodologias de monitoramento e de avaliação de meio de percurso e de resultados.

Tomando tais elementos, e diante do desafio da implementação de políticas de proteção e desenvolvimento social, o programa do curso foi pensado de forma a profissionalizar servidores públicos do MDS e dos ministérios envolvidos na implementação da política. Foi organizado em eixos de conteúdos de forma que elementos básicos de análise e aplicação estivessem presentes em todo o percurso da sequência de disciplinas. O encadeamento de conceitos foi planejado de forma que os alunos pudessem identificar concepções da política e elementos de contexto em todas as fases (ou melhor, dimensões) do processo de produção dos programas (elaboração, implementação, monitoramento, avaliação e (re)elaboração.

Como forma de criar momentos significativos de contato com a realidade, as visitas técnicas, entendidas aqui como “trabalhos de campo”, realizadas *in loco* e mediante roteiro de análise e uso de métodos de pesquisa social, foram concebidas e implementadas como parte importante do currículo.

Por fim, foi dada liberdade para que os alunos escolhessem os seus objetos de estudo para a realização de seus Trabalhos de Conclusão de Curso (TCC), dentro do escopo do papel do servidor público na gestão de políticas públicas de proteção e desenvolvimento social no Brasil.

A Enap colaborou na indicação de orientadores, dentre professores, profissionais do serviço público e especialistas. O processo

de elaboração do TCC é a fase mais intensa de dedicação e foco dos alunos. Eles foram orientados a buscar questões próximas de seu cotidiano de trabalho.

Análise dos programas dos cursos, à luz de sua contribuição para a aprendizagem e uso das concepções de intersectorialidade e de federalismo nas políticas sociais.

A Política Nacional de Assistência Social, 2004, estabelece diretrizes e eixos para a proteção social, trazendo novas perspectivas quanto ao que seja proteção social e decorrentes formas de atuação do Estado, com atribuições para os entes federados. O avanço da abordagem da proteção social se mostra pelo fato desse campo ter se tornado política pública, direito social e dever do Estado (SPOZATI, 2012) . A intersectorialidade, a descentralização sob uma perspectiva de federalismo cooperativo e a governança (perspectiva de participação social) são alguns dos eixos que definem o arranjo institucional necessário para a implantação de objetivos da política. Programas sociais são desenhados sob a responsabilidade do MDS, cuja implementação terá que lidar com os arranjos setorializados e verticais pré-existentes na administração pública federal. Portanto, os programas sociais trazem objetivos substantivos, relacionados à melhoria das condições de vida das populações que vivem em condição de vulnerabilidade social, bem como objetivos relacionados com o *modus operandi* do Estado.

O Curso de Especialização em Gestão de Políticas de Proteção e Desenvolvimento Social, portanto, teve em seus objetivos a criação de capacidade para que os programas sociais sejam compreendidos e geridos nessa dupla perspectiva (substantiva e institucional).

O curso iniciou-se com conceitos e análises do que seja a proteção social e o papel do Estado, uma vez que são as características e escopo da proteção social que fornecem os elementos para as políticas de seu enfrentamento.

Nos dois cursos, as disciplinas iniciais trataram dessa compreensão. As disciplinas Desenvolvimento Social e Proteção Social: quadro teórico e panorama nacional (36h), do primeiro Curso, e Pobreza e Desigualdade Social: conceitos e panorama (24h), do segundo Curso, cumpriram essa função. Em ambas, a pobreza e a proteção social foram abordadas em seu caráter multidimensional e complexo, historicamente constituídas e definidas (REPETTO, 2015).

Com base, portanto, nas concepções e conceitos que historicamente foram conformando o escopo do que seja a proteção social no Brasil, os cursos proporcionaram uma reflexão sobre as escolhas políticas, objetivos e estratégias de políticas. As disciplinas Políticas públicas da seguridade e de desenvolvimento social (36h), do primeiro Curso, e Desenvolvimento e Políticas Sociais (36h), do segundo Curso, buscaram dar conta da compreensão das escolhas.

Nesse momento do curso, foi analisado o novo modelo de proteção social no Brasil e a relação da proteção social com outras políticas sociais. Foram apresentados os conceitos e aspectos substantivos e suas relações com os arranjos institucionais. Surgiram aí as questões do modelo de proteção social não contributiva, o debate entre universalização, focalização e equidade, o Sistema Único de Assistência Social (Suas), além de temas que perpassariam as demais disciplinas do curso, já que esses são os temas que estabelecem os limites e as possibilidades da gestão de programas sociais, a saber: governança e *accountability* (participação popular e controle social nas políticas sociais); relações intergovernamentais no pacto federativo brasileiro; relações intragovernamentais (entre setores de governo) e intersectorialidade das políticas sociais; relação com atores não governamentais, com usuários dos serviços e com cidadãos e o impacto nas políticas sociais; territorialidade da política de proteção social.

Cabe ressaltar que no segundo Curso colocou-se a questão da relação entre desenvolvimento e proteção social de forma mais clara, bem como as características do sistema político brasileiro com as políticas sociais no Brasil.

A partir do estabelecimento de uma compreensão sobre as políticas e programas de proteção social no Brasil, ambos os cursos levaram a uma incursão nos desafios e instrumentos de gestão de programas sociais, iniciando pela questão do planejamento e da gestão estratégica, não exatamente obedecendo a mesma sequência.

Enquanto no primeiro curso a disciplina Gestão Estratégica de Programas Sociais abordou questões de planejamento e gestão de programas sociais, o segundo curso abordou esses dois temas em disciplinas distintas, sendo uma denominada Desenho de Programas e Projetos Sociais e a outra denominada Gestão de Programas Sociais e integração de redes setoriais e intersetoriais.

Ainda que na discussão sobre desafios da gestão de programas sociais esteja presente o tema da participação social como fundamental para a legitimidade, a eficiência e o alcance de resultados de programas sociais, as questões relacionadas com as relações intergovernamentais e da intersectorialidade não predominam, mas estão presentes na medida em que os conceitos adotados de gestão e gerência social (Kliksberg, Filgueiras, entre outros) foram desenvolvidos para países latino-americanos. A proposta foi de que tais questões surgissem como variáveis dos problemas e programas de gestão concretos, trazidos pelos alunos. Os objetivos da discussão da gestão de programas sociais estiveram mais relacionados, portanto, com a aplicação de conceitos e técnicas de planejamento e gestão de programas, para alcance dos resultados.

A distinção entre planejamento e gestão de programas sociais, no segundo curso, permitiu que a discussão sobre gestão social abordasse de forma mais integrada as dimensões específicas dos programas sociais brasileiros, a saber, os eixos norteadores, serviços e benefícios da política social, a questão da gestão em rede e relação do público com o privado, avanços e desafios na gestão de serviços e benefícios, territorialidade na gestão de serviços socioassistenciais, impactos da gestão federativa na gestão de serviços e benefícios e instâncias representativas de políticas públicas.

Pode-se dizer que a discussão sobre os arranjos político-institucionais na implementação de políticas públicas tenha ganhado

bastante ênfase no segundo Curso, com a disciplina Coordenação e Arranjos de Políticas Públicas, cujos objetivos foram levar o gestor a “1) Contextualizar e problematizar a questão da coordenação de políticas públicas por meio da abordagem dos arranjos político-institucionais, compreendendo sua influência nos resultados das políticas públicas; 2) Compreender a implementação de políticas e programas de proteção e desenvolvimento social em ambientes político-institucionais complexos (e.g. envolvendo relações federativas, participação social, parcerias publico-privado, controle interno e externo, relações com os Poderes Legislativo e Judiciário).”⁵

A disciplina trouxe a compreensão sobre o ambiente político institucional do Brasil, o problema da implementação de políticas públicas e a influência desse ambiente nas políticas públicas sociais, em especial o Suas, o Bolsa-Família, o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sesan) e o Brasil sem Miséria, passando pela questão dos recursos, mecanismos e instrumentos de coordenação, as relações inter e intragovernamentais, as instâncias suprassetoriais e outras formas de coordenação, a participação e o controle social, bem como das capacidades estatais, políticas e técnico-administrativas necessárias. Aqui está a chave das regras do jogo, que são fundamentais para a gestão dos programas sociais.

O financiamento das políticas sociais é tema fundamental, já que constitui regras e instrumentos para que o arranjo federativo da assistência social possa se materializar. O primeiro curso tratou do tema do financiamento da assistência social e da seguridade social dentro da mesma disciplina que trouxe conteúdos relacionados com o sistema de planejamento e orçamento do governo brasileiro. Para permitir que houvesse maior dedicação aos aspectos orçamentários e financeiros das políticas sociais, na segunda edição do curso os conteúdos foram separados, de forma que houvesse uma disciplina dedicada somente ao planejamento e gestão orçamentários no Brasil e outra somente para tratar do financiamento de políticas sociais.

⁵ Extraído do Programa da Disciplina Coordenação e Arranjos de Políticas Públicas – Curso de Especialização em Gestão de Políticas Sociais, 2ª Edição, Enap.

Para fins deste capítulo, cabe ressaltar que ambas as disciplinas sobre financiamento de programas/políticas sociais trazem necessariamente à tona as discussões sobre o federalismo brasileiro. O próprio arranjo do financiamento da assistência social contempla mecanismos de equilíbrio também entre regiões no território. Com essa disciplina, os alunos operacionalizaram os conceitos presentes no curso.

Cabe assim enfatizar que houve um investimento maior em conteúdos relacionados à gestão no segundo curso, haja vista a disciplina Planejamento e Gestão Orçamentária, que abordou premissas básicas de planejamento e orçamento governamental; funções modernas do orçamento público – instrumento de gestão pública, de controle e participação social; tipos e formas de orçamento; o orçamento na CF/88; a reforma orçamentária de 2.000, o sistema federal de planejamento e orçamento; execução orçamentária e financeira; gasto público; Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

Com essa disciplina os alunos puderam analisar a forma de organização e funcionamento do Poder Executivo nos três níveis de governo, bem como a relação do Poder Executivo com o Poder Legislativo. Mais do que compreender as regras desse complexo institucional e normativo, a disciplina permitiu uma análise sobre os desafios e as possibilidades para que uma perspectiva intersetorial e programática possa ser adotada em uma política que necessita articular e comprometer ações em diversos ministérios.

Outro conjunto de disciplinas presentes nos dois cursos diz respeito aos temas do uso e formulação de indicadores para diagnóstico e avaliação de políticas e programas sociais, gestão de informação, monitoramento e avaliação.

Esse conjunto de funções foi elemento fundamental nos dois cursos, porque é o requisito fundamental sem o qual a gestão de programas sociais acontece de forma improvisada, sem integração e desconectada de seus objetivos e público-alvo. O pressuposto é o de que os indicadores consultados ou produzidos devem permitir uma análise de temáticas

integradas ou específicas, considerando uso dos dados no tempo e no espaço, sejam dados relativos ou absolutos dentro do escopo dos sistemas de informação do MDS e de outras bases de dados nacionais que tratam das políticas sociais a partir de pesquisas censitárias e amostrais, bem como registros administrativos e de pesquisas de avaliação.

Os indicadores das políticas de proteção social são aqueles que demonstram o bem-estar e a prevenção a situações de risco e de vulnerabilidade social, tratados em duas disciplinas. A disciplina D7 – Análise de Dados e Elaboração de Indicadores (24h), da primeira edição do curso, levou os alunos a analisarem temáticas integradas ou específicas de fenômenos sociais, usando indicadores disponíveis no sistema estatístico brasileiro ou produzindo indicadores usando ferramentas do MDS. A disciplina D8 – Avaliação e Monitoramento (36h), por sua vez, distinguiu as duas funções e as integrou em um plano de monitoramento e avaliação abordado como instrumento para tomada de decisão.

A avaliação e o monitoramento são abordados na medida exata das atribuições e necessidades do MDS, dentro da Sagi, a saber:

- “1 planejar e implementar um sistema conceitual de monitoramento e avaliação, contendo os respectivos planos de monitoramento e de avaliação.
- 2 elaborar Termos de Referência precisos para contratação de avaliações externas.
- 3 apreciar, de modo criterioso, relatórios de avaliação externa contratados.
- 4 utilizar as informações provenientes dos sistemas de monitoramento e avaliação para expandir e aprofundar o conhecimento institucional e para apoiar a tomada de decisão governamental.
- 5 coordenar equipes de avaliação de programas e projetos”.⁶

No segundo curso, esses conteúdos foram reorganizados e ampliados, refletindo a evolução da concepção e da implementação de monitoramento e avaliação no próprio ministério, por meio da Sagi. Vale destacar que os docentes dessas disciplinas eram técnicos e dirigentes desse ministério,

⁶ Extraído do programa da disciplina Avaliação e Monitoramento, do curso de Especialização em Gestão de Políticas Sociais, 1ª. Edição, Enap.

diretamente envolvidos nas atividades mencionadas, exceto um, da disciplina de Gestão da informação, indicado pela Enap. Passaram, assim, a ser três disciplinas, a saber: D8 – Fontes de Dados e Indicadores para Diagnóstico e Monitoramento de Programas (24h); D10 – Gestão da Informação e Sistemas Informatizados (24h); D11 – Avaliação de Programas Governamentais (24h). A primeira disciplina, além de ter tratado dos indicadores para diagnósticos, trouxe uma abordagem integrada sobre as dimensões de monitoramento e de avaliação, e construiu um painel de indicadores com o uso da ferramenta Monib. A segunda trouxe novo conteúdo, não abordado no primeiro curso, que foi relativo à identificação de fontes de informação disponíveis, a arquitetura dos sistemas informatizados no Governo Federal e seu uso para a gestão e para o desenho de programas sociais. A terceira foi dedicada exclusivamente ao tema da avaliação.

Os conteúdos de análise e construção de diagnósticos com uso de indicadores, gestão da informação, monitoramento e avaliação foram abordados, no segundo curso, de forma a materializar a perspectiva da integração entre as diversas dimensões dos objetos das políticas e programas, bem como dos diversos atores e níveis de atribuições e resultados em cada camada do complexo arranjo da política de assistência social e sua relação com outras políticas sociais, principalmente saúde, educação e trabalho. A matriz das relações federativas, das relações entre os setores governamentais e os contextos territoriais perpassa essas funções governamentais, e essa foi a abordagem do curso.

Em resumo, as mudanças do primeiro para o segundo curso consistem na maior ênfase ao contexto macropolítico brasileiro e sua influência na produção de políticas públicas. Como exemplo dessa afirmação, podem ser citadas as disciplinas D1 – Estado e Políticas Públicas, na análise dos arranjos político-institucionais e sua influência na gestão de políticas públicas; e D4 – Coordenação e Arranjos de Políticas Públicas, na ampliação de conteúdos de gestão orçamentária e financeira e do financiamento de políticas sociais, com destaque para a assistência social e na ampliação de conteúdos relacionados com gestão da informação, monitoramento e avaliação de programas sociais do MDS.

Quadro 1 – Comparativo entre estruturas curriculares dos cursos de Especialização em Gestão de Políticas e Programas Sociais

Foco de análise	Disciplinas da 1ª edição do curso	Disciplinas da 2ª edição do curso
Estado e políticas públicas.	D1 preparatória: Introdução a Políticas Públicas (40 hs não presenciais e 12 hs presenciais)	D1 Estado e Políticas Públicas (36h)
A conformação histórica da proteção social, conceitos e indicadores da pobreza, políticas públicas sociais e de proteção social no Brasil.	D2 Desenvolvimento Social e Proteção Social: quadro teórico e panorama nacional (36h)	D2 Desenvolvimento e Políticas Sociais (36h)
	D3 Políticas Públicas da Seguridade e de Desenvolvimento Social (36h)	D3 Pobreza e Desigualdade Social: conceitos e panorama nacional (24h)
Gerência social, aplicação de métodos de planejamento e planejamento participativo	D4 Gestão Estratégica de Programas Sociais (24h)	D6 Desenho de Programas e Projetos Sociais (24h)
Os eixos norteadores da política de proteção social, federalismo, gestão de redes e territorialidade.	D5 Gestão Federativa de Benefícios e Serviços e a Integração de Redes Setoriais e Intersetoriais (36h)	D7 Gestão de Programas Sociais e Integração de Redes Setoriais e Intersetoriais (36h)
Arranjos político-institucionais na implementação de políticas sociais – coordenação inter e intragovernamental, participação e controle.		D9 Coordenação e Arranjos de Políticas Públicas (36h)
Articulação da formulação, implementação e avaliação de políticas públicas com o ciclo e processo orçamentários na administração pública, em especial da esfera federal, bem como o financiamento, gasto e gestão financeira da assistência social.	D6 Financiamento da Política de Assistência Social (36h)	D5 Financiamento de Políticas Sociais (24h)
		D4 Planejamento e Gestão Orçamentária e Financeira (36h)

Foco de análise	Disciplinas da 1ª edição do curso	Disciplinas da 2ª edição do curso
Elaboração de diagnósticos com uso de indicadores disponíveis e produção de indicadores.	D7 Análise de Dados e Elaboração de Indicadores (24h)	D8 Fontes de Dados e Indicadores para Diagnóstico e Monitoramento de Programas (24h)
Gestão das informações e registros dos serviços e programas sociais.		D10 Gestão da Informação e Sistemas Snformatizados (24h)
Monitoramento de ações e de resultados.		
Integração entre planejamento, monitoramento e avaliação.	D8 Avaliação e Monitoramento (36h)	D11 Avaliação de Programas Governamentais (24h)
Desenho, demanda e uso da avaliação para tomada de decisão.		
Visão integrada e aplicada dos programas sociais	Visitas Técnicas	Visitas Técnicas

Fonte: Elaboração própria.

As visitas técnicas

A disciplina denominada Visita Técnica cumpriu o papel de fortalecer os aspectos de integração e de aplicação de conteúdo dos currículos dos cursos, contribuindo fortemente para o alcance de seus objetivos.

Para o primeiro Curso de Especialização, a visita técnica foi concebida como uma atividade que permitiria que os alunos verificassem a implementação de um programa ou projeto de proteção e desenvolvimento social, considerando a lógica do sistema, e relacionando com os elementos teóricos, temas e ferramentas estudados no curso. Os campos de visitas foram projetos selecionados por desenvolverem ações nas áreas de assistência social, inclusão produtiva e segurança alimentar, todas afetas à atividade do MDS, dentre aquelas que receberam o Prêmio Rosani Cunha, a saber:

- Acolhimento Familiar - A experiência do Programa Sapec (Campinas – SP).
- Implantação dos CRAS em Curitiba - Programa de Atenção Integral à Família (Curitiba – PR).
- Projeto de Inclusão Produtiva para Mulheres (Fortaleza – CE).
- Grupo de Envelhescentes (Manaus – AM).
- Incubando empreendimentos populares, tecendo uma estratégia de desenvolvimento socioeconômico (Osasco - SP).
- Agência de Desenvolvimento Local – ADEL (Pentecoste – CE).
- Convivência com a realidade semiárida, promovendo o acesso à água, solidariedade e cidadania (Teixeira – PB).

No segundo curso, mantido o objetivo das visitas técnicas, a seleção dessas experiências buscou contemplar não somente experiências bem sucedidas e premiadas. Assim, os alunos visitaram programas de governo nos municípios de Foz do Iguaçu, Londrina, Santo André, Distrito Federal, Cuiabá e Olinda.

Os campos da Visita Técnica foram os Centros de Referência em Assistência Social (CRAS) de cada município. Esses centros são os responsáveis pela implementação do Plano Brasil Sem Miséria em todo o território nacional e estão localizados em todos os municípios brasileiros, sendo que as cidades maiores possuem mais de um. Justificou-se essa escolha pelo fato de que o Plano Brasil Sem Miséria tem sua coordenação centralizada pelo Ministério do Desenvolvimento Social. Possui um arranjo institucional complexo e abrangente – diversos ministérios, os estados e municípios, o terceiro setor e o setor privado –, exigindo uma grande capacidade de articulação e coordenação de ações de todos os envolvidos. Com a escolha do CRAS seria possível efetuar uma análise mais profunda a respeito da implementação do BSM, permitindo que fossem avaliados, dentre outros, a discricionariedade do gestor local, a sua capacidade de articulação e coordenação intersetorial na ponta, a aderência dos programas centrais à realidade local e as estruturas dos CRAS. Os atores entrevistados em cada município seriam: prefeito,

secretário de assistência social, dirigente do CRAS, entidades do terceiro setor, Conselho de Assistência Social e usuários do serviço⁷.

Ao levar os alunos a analisarem *in loco* aspectos da gestão dos programas sociais nacionais nos municípios, com atenção aos aspectos conceituais da gestão em um roteiro que resgata as dimensões de gestão que foram abordadas no curso, a atividade agrega valor de aprendizagem no sentido do desenvolvimento de competências. No momento da visita, na escolha das instituições e na interlocução com os atores acerca de seu trabalho, os alunos mobilizam conhecimentos adquiridos na ação da investigação e análise de questões concretas, ou seja, operacionalizam os conceitos. O objeto de interesse é colocado em seu contexto.

O roteiro de análise, no segundo curso, contemplou questões para caracterização geral do programa Brasil Sem Miséria no CRAS do município, a saber: que problemas específicos o programa busca resolver na localidade; que ações são realizadas; quais são as prioridades em termos de direitos sociais; qual é o perfil da população atendida; que resultados têm sido alcançados e como isso pode ser identificado em termos de diminuição da desigualdade social. Além disso, o roteiro contemplou questões sobre a gestão do programa social no Município, propiciando análise das dimensões do planejamento, da implementação e governança, e de monitoramento e avaliação.

Na dimensão relacionada com o planejamento, o roteiro levou o aluno a questionar se as ações planejadas estão baseadas em algum diagnóstico; sobre quais práticas de planejamento são efetivamente levadas a cabo na localidade; se é utilizado algum tipo de apoio do Governo Federal, e se o plano contemplou indicadores para monitoramento e avaliação.

No que diz respeito à implementação, o roteiro abordou a governança e as formas e instrumentos de execução dos programas sociais.

⁷ Vide Relatório de Visita Técnica, Enap, 2013, elaborado pelas docentes Maria Cristina Costa Pinto Galvão e Gabriela Spanghero Lotta.

Questões elencadas sobre governança: como se dá a participação da população na formulação, implementação e avaliação das ações do BSM? Quais os parceiros do BSM no município? De que forma esses parceiros atuam? Foram projetadas/criadas instâncias ou fóruns de debate e deliberação que permitam a manifestação dos atores envolvidos? Quais secretarias municipais/estaduais estão envolvidas no desenvolvimento do BSM? Em que tipo de ação? Como se dá a relação com o Governo Federal? A oferta de serviços/benefícios está articulada com outras políticas públicas? Quais?

Questões no campo da execução (implementação propriamente dita): como é a gestão adotada pelo BSM no CRAS? Quais suas principais características: grau de participação, centralização, controle, hierarquia, autonomia etc.? O BSM depende de uma articulação de parceiros (públicos ou privados) para implementação? Como o BSM divulga seus serviços/benefícios e chega ao público beneficiário de suas ações? Existe a Busca Ativa? De que forma ela acontece? Como o CRAS se organiza para implementar o BSM? Os funcionários envolvidos são suficientes? Qual o tipo de vínculo empregatício? Há rotatividade? O BSM capacita recursos humanos? Há apoio do governo (municipal, estadual ou federal) nesse sentido? Como os funcionários têm se organizado para enfrentar situações não previstas? A origem dos recursos financeiros do BSM é somente federal? Como são asseguradas as condições materiais para desenvolvimento do BSM (material, espaço físico, recursos tecnológicos etc.)? Quais tem sido os problemas e gargalos ocorridos durante a implementação do BSM? Quais foram as soluções e inovações proporcionadas pelo BSM?

No que diz respeito a monitoramento e avaliação: quem monitora as ações do BSM: CRAS, prefeitura, Governo estadual ou Federal? De que forma? O BSM possui algum sistema de monitoramento e avaliação próprio ou de algum ente governamental? Como o BSM avalia seus resultados? No processo de monitoramento do BSM no local ocorrem ajustes? De que natureza? Como o BSM presta contas e garante transparência de suas ações e uso de recursos para a população e diferentes instâncias de

decisão? Quem participa do controle social e avaliação do BSM? Como o BSM se relaciona com os órgãos de controle?

Essas questões fazem o aluno analisar os programas em seu contexto sob a perspectiva do gestor, cujo papel é contribuir para melhorias que levem ao alcance de objetivos.

As variáveis identificadas pelos alunos nas visitas técnicas materializam problemas de falta de coordenação entre órgãos no município, que, por sua vez, espelham esse mesmo déficit em nível federal. Os alunos puderam verificar na prática os problemas de distribuição de competências entre os três níveis de governo. O Relatório Final de Visitas Técnicas da segunda edição do curso de Especialização demonstra uma série de variáveis locais, identificadas pelos alunos, que interferem nos resultados de implementação dos programas de forma que, no conjunto dos municípios, existe grande diversidade. Além disso, os alunos puderam visualizar, no todo, que os arranjos desenhados para os programas sociais acabam sofrendo adaptações locais. Dentre os achados, podem ser citadas influências de variáveis como pré-existência de assistência social anterior a CF/88; descontinuidade administrativa; investimentos sociais externos (Itaipu); atuação conjunta do Judiciário com conselho tutelar e Ministério Público em audiências integradas; participação da sociedade civil; existência de orçamento participativo; existência de diagnóstico social do município; práticas de planejamento; interações setoriais; atuação do legislativo municipal; corrupção; mudanças na atividade econômica local; quantidade da demanda; novos públicos (imigrantes); capacitação e quantidade de recursos humanos; relação com o nível estadual de governo; existência de atores com papel empreendedor. Apesar da diversidade de fórmulas de adaptação local dos programas sociais, constatou-se, nas oficinas de análise do conjunto das visitas técnicas (atividade realizada após o retorno dos alunos de suas visitas de campo), que a característica comum da gestão local é a pouca ou inexistente avaliação dos programas, ainda que, de forma desigual, exista acompanhamento do número de atendimentos, bem como a quase inexistente participação dos estados.

Análise da produção dos alunos

A presente seção do artigo busca demonstrar, por meio da menção e transcrição de alguns trechos de Trabalhos de Conclusão de Curso da segunda edição do curso de Especialização em Políticas de Proteção e Desenvolvimento Social⁸, as formas pelas quais os alunos aplicaram os conceitos e reflexões da Proposta Pedagógica do Curso, em especial aqueles relacionados com implementação de políticas sociais concretas com intersetorialidade e relações federativas. Não são mencionados os nomes dos alunos.

Com respeito à questão da intersetorialidade, pode ser citado o trabalho denominado **Mapeamento e Análise da Coordenação Intragovernamental das Ações do Governo Federal Voltadas à População em Situação de Rua**, que analisa a coordenação e interface entre as ações voltadas à população em situação de rua de cada uma das pastas responsáveis pela execução de programas relativos à cidadania – assistência social, saúde, habitação, educação, trabalho e renda no Governo Federal, sob a perspectiva da comparação entre a caracterização do público alvo de cada uma das ações e da descrição das políticas. “O que se percebe é que embora existam diversas ações voltadas à população de rua, elas não são concebidas apenas para esse público, mas a um público genérico no qual tal população é forçosamente incluída. Assim, as especificidades do atendimento a tais pessoas não são consideradas e ações integradas com outros programas são inviabilizadas.[...]”. Vale destacar também no escopo da questão territorial na implementação e avaliação de políticas, o trabalho **Aplicação de Políticas Públicas Territoriais na Amazônia – estudo de caso do Programa Bolsa Verde na Amazônia Legal**’: [...] com o objetivo de averiguar os problemas e possíveis soluções de implementação de uma política pública, com condicionalidade territorial, que possa servir como referência para outras

⁸ A íntegra dos trabalhos de conclusão de cursos dos alunos das duas edições do curso de Especialização em Gestão de Políticas Sociais encontra-se no Repositório Institucional da Enap.

políticas que exijam do poder público um entendimento regional para sua melhor efetividade. No caso desse Programa, a variável de territorialidade foi inserida na sua concepção, no próprio desenho da política pública, o que necessariamente significa explorar como essa variável relaciona-se com as demais, tais como o cadastro do público-alvo, a distribuição espacial desse público no território considerado, as formas com que esse público relaciona-se com o seu universo geográfico para sua atividade produtiva e seus efeitos decorrentes.”(p. 6).

O trabalho denominado **Avaliar os Avanços e Identificar os Desafios do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – Peti no Brasil** perpassa o problema da implementação, buscando verificar a atuação do Peti, bem como identificar os principais problemas e desafios associados à gestão e implantação do Programa no Brasil. Trata-se de mais um arranjo que articula o Programa Bolsa Família com concessão de bolsa específica a famílias de baixa renda com filhos de 7 a 15 anos que freqüentem jornada ampliada na escola, em substituição à renda obtida com o trabalho infantil. “[...] É um programa de natureza intergovernamental e intersetorial que pressupõe, nas três esferas de governo, com o apoio da OIT, a integração de um conjunto de organizações governamentais e não governamentais em torno do desenvolvimento de iniciativas, estratégias e ações de combate ao trabalho precoce” (p. 2) . O estudo demonstra como vários foram os arranjos e problemas de implementação no enfrentamento do trabalho infantil no Brasil, desde os anos 1990, envolvendo vários órgãos federais, estados e municípios, revelando uma abordagem bastante abrangente e multidimensional da questão do trabalho infantil.

Sobre o uso do Cadastro Único como um efetivo instrumento de acesso a políticas públicas por população de baixa renda, pode-se citar o trabalho sobre **O Uso do Cadastro Único: uma análise a partir dos programas Tarifa Social de Energia Elétrica e Telefone Popular**. Foram identificados quais os programas e políticas sociais federais que utilizam o Cadastro Único, como e desde quando ocorre esse uso e, principalmente, qual a importância do Cadastro Único na implementação dos programas.

No que diz respeito à análise de programas e políticas com arranjo federativo, são citados dois trabalhos aplicados aos setores da saúde e da assistência social.

O primeiro, denominado **O Sistema Único de Assistência Social – SUAS: uma análise das dimensões da implementação no Distrito Federal**, que aborda o “sistema” como arranjo tradicional de política pública que envolve os três níveis de governo. O trabalho traz um estudo sobre as dimensões da implementação do Suas no Distrito Federal (DF), que, em razão de sua organização administrativa híbrida, com características de estado e de município, reúne aspectos da relação interfederativa. Toma como dimensões de análise o marco legal, a capacidade técnico-administrativa do órgão coordenador da política, a territorialidade e a participação social.

O segundo trabalho, denominado **A Equidade em Saúde nas Transferências Fundo a Fundo de Recursos Federais do SUS**, analisa o financiamento da saúde no Brasil, caracterizado pelo rateio entre os três níveis federativos e os dilemas de alcançar a discriminação positiva (equidade vertical), que significa garantir mais direitos a quem tiver mais necessidades. O objeto específico está na distribuição dos recursos federais, no papel do Ministério da Saúde (relacionado à oportunidade de estabelecer critérios de distribuição dos recursos federais de saúde que reforcem ainda mais os princípios da universalidade, igualdade e equidade no SUS), mas aborda as questões da participação dos estados e dos municípios.

Por fim, vale destacar que revela-se nos trabalhos de conclusão de curso a preocupação dos seus autores em compreender os processos sócio-políticos e históricos que geraram os problemas sociais atuais e caracterizam sua complexidade, bem como outras competências e perspectivas de gestão e arranjos institucionais de programas e políticas, e sua influência nos resultados alcançados. Foram objeto de análise:

- o uso de instrumentos, como o Cadastro Único, para focalização e ampliação do acesso da população de baixa renda a políticas sociais, bem como para a coordenação de políticas;

- as desigualdades dos municípios brasileiros no que se refere às capacidades financeiras, técnicas, de gestão e de implementação de políticas;
- mecanismos de monitoramento e avaliação dos programas e políticas para verificação da materialização dos seus resultados nas condições de vida e na inclusão dos públicos-alvo.
- arranjos de implementação considerando as dimensões da participação social, da promoção da equidade por meio do financiamento, relações federativas etc.
- articulação entre o Governo Federal e unidades subnacionais em políticas e análise das manifestações territoriais do federalismo.

Considerações finais

Os dois cursos de especialização, objeto deste artigo, contemplam algumas características comuns: situam-se no campo das políticas para inclusão social e cidadania; tomam a intersectorialidade e as relações intergovernamentais inerentes às políticas públicas como mote norteador dos desafios de gestão; tiveram como objetivo primário a capacitação de quadros do MDS para o desenho, implementação e avaliação de programas voltados à proteção social buscando um novo *modus operandi* do Estado na proteção social; e tiveram como objetivo secundário a busca pela criação e fortalecimento de uma rede de profissionais dos Ministérios envolvidos em questões transversais, já que constituíram-se turmas mistas.

Sobretudo, estiveram vinculados a estratégias institucionais de desenvolvimento de capacidades para políticas públicas.

Pode-se notar que a evolução dos programas de Capacitação desenvolvidos em parceria entre a Enap e o MDS no período de 2009 a 2016 seguiu uma transformação qualitativa, conforme abaixo:

2009-2012 – ênfase em constituir capacidades no Estado para uma nova abordagem de proteção social;

2012-2014 – ênfase em construir capacidade de articulação e coordenação para implementação de programas sociais.

Em termos da produção dos alunos dos cursos, analisada para fins deste artigo, percebe-se que são trabalhos que aplicam os referenciais de análise e conceitos abordados nos cursos a questões concretas de políticas públicas. Foram destacados, a título de exemplo, um conjunto de trabalhos mais voltados para questões de implementação, envolvendo relações federativas em arranjos de sistema e outros, contemplando também a territorialidade das políticas.

Ambos os cursos de especialização foram avaliados pelos alunos ao final do período de aulas presenciais, sendo dado destaque positivo à realização das Visitas técnicas para alcance dos objetivos dos mesmos.

As visitas técnicas são uma estratégia consolidadora do curso, ainda que a elaboração dos TCC tenha grande valor no desenvolvimento individual dos alunos. Essas atividades trazem subsídios acerca de problemas de implementação dos programas sociais nos municípios, extraídos e analisados a partir de um conjunto de localidades distintas que pode ter o valor de uma amostra da realidade nacional. No seu conjunto, verifica-se o quanto um modelo de proteção social sofre influência da territorialidade (SPOZATI, 2009).

Os cursos de especialização tem um potencial de contribuição para a produção de estudos diagnósticos e proposições de formas de implementação, monitoramento e avaliação de programas sociais do Ministério.

Com relação ao público-alvo, esse foi constituído por meio da seleção de técnicos envolvidos na implementação de programas sociais do MDS e aqueles que trabalhem com programas sociais em outros ministérios, que estavam articulados com programas sociais do MDS. O critério de seleção privilegiou quesitos de tempo de experiência na área social, nível hierárquico de responsabilidade em relação à política social nos ministérios, e grau de relação da formação acadêmica do servidor com a área social.

A convivência de técnicos e gestores de várias equipes do MDS e, também, ainda que em menor número, de outros ministérios da área social, pode contribuir para a constituição de redes, que, por sua vez, facilitam a comunicação horizontal, perpassam as estruturas

verticalizadas e setorializadas da administração pública, de forma a potencializar articulações fundamentais para a sinergia de algumas ações governamentais.

Assim, o investimento na capacitação do Ministério para melhorar a gestão de políticas públicas precisa ir além da realização dos cursos de especialização, mas requer estratégias de acompanhamento e avaliação da produção das equipes capacitadas e de seu vínculo com os programas e objetivos da política pública, da construção de condições institucionais e organizacionais, processos e instrumentos de trabalho, para a melhoria da gestão.

Espera-se que este artigo estimule a realização de pesquisas que busquem identificar resultados dos cursos em termos das redes e relacionamentos constituídos a partir dele e respectivas ações daí decorrentes, bem como a evolução profissional dos participantes, sobretudo no campo das políticas sociais.

Referências bibliográficas

ARRETICHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. In: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. (Orgs.) *Políticas Públicas: coletânea*, v. 2, Brasília: Enap, 2006, p. 91-110.

PIRES, Roberto Rocha C. Arranjos institucionais para implementação de políticas e ações governamentais em direitos humanos. In: DELGADO, Ana Luiza de M.; GATTO, Carmem I.; REIS, Maria Stela; ALVES, Pedro Assumpção. *Gestão de Políticas Públicas de Direitos Humanos – Coletânea*, Brasília: Enap, 2016.

SPOSATI, Aldaíza. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In: MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME E UNESCO, *Concepção da proteção social não contributiva no Brasil*. Brasília: MDS, UNESCO, 2009.

MARQUES, Rosa Maria. Notas sobre o gasto e o financiamento da assistência social e sobre as transferências fundo a fundo. In: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e UNESCO, *Concepção da proteção social não contributiva no Brasil*. Brasília: MDS, UNESCO, 2009.

REPETTO, Fabián. La economía política de las políticas sociales y la dimensión político-institucional de los procesos de coordinación prointegralidad. In: BRONZO, C.; REPETTO, F. (Eds) *Coordinación de políticas sociales: desafíos para la gestión pública*. Programa EURO social, Madrid, 2015.

RAMALHO, Betania Leite; NUÑEZ, Isauro Beltrán. Competência: uma reflexão sobre o seu sentido. In: OLIVEIRA, Vilma Q. Sampaio F (Org.) *O sentido das competências no projeto político-pedagógico*. Coleção Pedagógica 3. 3ª edição, Natal: Editora da UFRN, 2004.

Anexos - Os Cursos de Especialização

1) Curso de Especialização em Gestão de Políticas Públicas de Proteção e Desenvolvimento Social – Primeira Edição

Objetivo - capacitação dos servidores do Ministério e de órgãos parceiros para a gestão estratégica de políticas de proteção e desenvolvimento social, aprimorando habilidades para trabalhar no âmbito dessas políticas sob distintos arranjos institucionais e contextos políticos.

Turma - 35 servidores, sendo 27 do MDS; 2 da Casa Civil da Presidência da República; 2 do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); 1 do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra); 2 da Secretaria de Direitos Humanos (SDH); e 1 da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR).

Docentes - 54% são servidores públicos, 23% professores universitários e 23% colaboradores eventuais.

Período de realização - maio de 2010 a de maio/2011 (aulas presenciais) e finalização em janeiro/2011.

Resultado - 34 TCC

Programa

Objetivo Geral - Capacitar servidores públicos para a gestão estratégica de políticas de proteção e desenvolvimento social, aprimorando habilidades para trabalhar no âmbito dessas políticas sob distintos arranjos institucionais e contextos políticos.

Público-Alvo - Ser servidor do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), ou de um dos seguintes órgãos: Casa Civil da Presidência da República; Ministério do Desenvolvimento Agrário; Secretaria Especial dos Direitos Humanos; Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres; ou Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (25 vagas para MDS e 10 vagas para os demais)

Objetivos de Aprendizagem

- Ao final do curso espera-se que os alunos sejam capazes de:
- Identificar os modelos estratégicos, especificidades e desafios da gestão de políticas públicas de proteção social;
- Formular soluções e propostas no âmbito do planejamento, implementação e avaliação de políticas e programas de proteção social;
- Trabalhar a conexão entre diferentes programas de proteção social; e
- Propor soluções para o diálogo e integração entre órgãos e setores relacionados à proteção social.

Carga Horária - 418 (quatrocentas e dezoito) horas

Regime de aulas - terças, quartas e quintas-feiras, de 08h30 às 12h30.

Estrutura curricular

Disciplina	Carga-horária
Disciplina preparatória: Introdução a Políticas Públicas	(40h - a distância) (12h - presenciais)
Desenvolvimento Social e Proteção Social: Quadro Teórico e Panorama Nacional	(36h)
Políticas Públicas da Seguridade e de Desenvolvimento Social	(36h)
Gestão Estratégica de Programas Sociais	(24h)
Gestão Federativa de Benefícios e Serviços e a Integração de Redes Setoriais e Intersetoriais	(36h)
Financiamento da Política de Assistência Social	(36h)
Análise de Dados e Elaboração de Indicadores	(24h)
Tópicos em Comportamento Organizacional	(36h)
Visita Técnica	(38h)
Metodologia da Pesquisa	(36h)
Avaliação e Monitoramento	(36h)
Oficina: Desenvolvimento Social: Atualidade Das Políticas Nacionais E Internacionais ²	(28h)
Total – 11 disciplinas e 1 oficina	418 horas

Títulos dos Trabalhos de Conclusão de Curso
Insegurança alimentar e nutricional e vulnerabilidade sociodemográfica no Brasil, uma análise a partir dos dados da PNAD, 2009.
Da marginalidade à inclusão social: o processo de construção de uma agenda política para a população em situação de rua.
Compromisso Nacional pelo Desenvolvimento Social entre os Estados, o Distrito Federal e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, integrando ações para a inclusão produtiva dos beneficiários sociais do Governo Federal.
Análise dos efeitos da fiscalização por meio dos sorteios públicos da Controladoria Geral da União sobre a gestão municipal do Programa Bolsa Família.
Programa Brasil Sorridente – a saúde bucal na política pública brasileira.
Em busca de políticas públicas de proteção social: a organização das trabalhadoras domésticas.
Gestão da integração dos sistemas de informação: uma análise a partir das informações contidas na Secretaria de Renda de Cidadania do MDS.
Família, deficiência e proteção social: mães cuidadoras e os Serviços do Sistema Único de Assistência Social (Suas).
Análise do perfil das crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil nos últimos seis anos.
A estrutura organizacional do processo gestão do trabalho no Sistema Único de Assistência Social: análise preliminar sobre níveis de aderência e desafios de adequação.
Políticas públicas para a população em situação de rua.
Exercício do controle social e atuação dos Conselhos de Assistência Social: análise do Censo Suas 2010.
As implicações da política de cotas na inserção da pessoa com deficiência no mercado de trabalho.
As transferências fundo a fundo: um estudo da gestão descentralizada.
Desenvolvimento de sistemas como instrumento da gestão do conhecimento de políticas sociais.
Sistema de seguridade social brasileira à luz do envelhecimento populacional.
Programa Bolsa Família: cumprimento das condicionalidades das populações tradicionais com foco nos povos indígenas.
Proteção social à empregada e ao empregado doméstico no Brasil: da escravidão ao trabalho decente – uma difícil trajetória.

As Conferências Nacionais de Políticas Sociais no Governo Lula – a emergência de uma nova gramática política?
Filantropia e assistência social – uma apreciação crítica sobre a complexa convivência entre as organizações de assistência social e o Suas – Sistema Único da Assistência Social
A eficácia da capacitação de gestores/técnicos nas políticas sociais – o caso do Projovem Adolescente
Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: como o governo brasileiro respondeu ao compromisso
Um olhar sobre a face feminina da velhice
Reforma agrária nas Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional
Multifuncionalidade e política territorial no território de Açu-Mossoró-RN
O BPC na escola como política pública de inclusão das pessoas com deficiência
Projetos de inclusão produtiva e centros de referência de assistência social no enfrentamento a pobreza
Programa Arca das Letras: estudo de caso na comunidade quilombola Ema, do território Kalunga
A contribuição do Programa Bolsa Família para a redução do ciclo intergeracional da pobreza, através da educação
O Orçamento Público no Governo Lula: análise das despesas correntes de 2003 a 2010
A agenda, as políticas públicas e a cultura no âmbito governamental e institucional do incipiente acordo de cooperação entre o MDS e o MinC
O papel da Comissão Intergestores Tripartite no processo de descentralização da política de assistência social
Territórios da Cidadania: capacidade institucional e desempenho da gestão de políticas
O Orçamento Geral da União e o investimento em assistência social: uma análise entre 2002 e 2012

2) Curso de Especialização em Gestão de Políticas Públicas de Proteção e Desenvolvimento Social – segunda edição

1.2 Objetivos do Curso

1.2.1 Objetivo Geral

Capacitar servidores públicos para a gestão estratégica e integrada de políticas públicas de proteção e desenvolvimento social, aprimorando habilidades para trabalhar sob distintos arranjos institucionais e contextos políticos, no quadro de desafios, alcances e limitações do Sistema de Proteção Social brasileiro.

1.2.1 Objetivos de Aprendizagem

Ao final do curso, esperava-se que os alunos seriam capazes de:

- Compreender as especificidades da situação de vulnerabilidade social e os processos sociais, políticos e econômicos a ela relacionados.
- Relacionar conceitos de políticas públicas a desafios concretos em diversas áreas, identificando os papéis e as responsabilidades das instituições governamentais nos processos sociais.
- Identificar elementos teóricos e práticos sobre a formação e o desenvolvimento dos sistemas de proteção social contemporâneos, com ênfase na experiência brasileira.
- Aplicar estratégias e instrumentos de gerenciamento de programas e projetos e de comunicação e negociação no enfrentamento a desafios da gestão de políticas sociais.
- Identificar redes de atores e de políticas públicas e empregar estratégias de coordenação e integração das ações e programas governamentais.
- Discutir a complexidade da estrutura federativa brasileira e da coordenação intersetorial de políticas: seus limites, oportunidades, fortalezas, fraquezas, e impactos na gestão social e territorial.

- Relacionar à gestão de políticas públicas o ciclo e processo orçamentários na administração pública, bem como o financiamento, gasto e gestão financeira da proteção e desenvolvimento social.
- Elaborar, utilizar e analisar indicadores sociais no contexto das políticas sociais.
- Formular e implementar um sistema conceitual de monitoramento e avaliação, contendo os seus respectivos planos.
- Construir textos analíticos ou projetos sobre problemas de gestão e de políticas públicas com padrão adequado ao debate com a comunidade científica.

Período de Realização - de abril de 2012 a

Turma - Quanto ao Órgão de exercício (7) são do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, (3) do Ministério da Saúde, (2) do Ministério da Educação, (2) do Ministério do Desenvolvimento Agrário, (2) do Ministério da Integração Nacional, (1) do Ministério das Cidades, (2) do Ministério do Meio Ambiente, (2) do Ministério da Defesa, (1) do Ministério da Justiça, (1) do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, (1) da Advocacia Geral da União, (1) da Caixa Econômica Federal, (2) do INSS e (2) do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. O processo seletivo foi ampliado também na abrangência do público-alvo, que no primeiro momento era dirigido somente aos profissionais dos ministérios diretamente envolvidos no Plano Brasil Sem Miséria. No segundo momento, o processo foi ampliado mediante ampla convocatória para os servidores públicos federais sediados em Brasília que ocupassem cargos de nível superior.

Docentes - 66,7% dos professores são servidores públicos, 26,7% professores universitários e 6,6% colaboradores eventuais.

Carga Horária - 420 horas

Resultados - 29 TCC

Estrutura curricular

Disciplina	Horas
Bloco 1. O Contexto das Políticas Sociais	
D1. Estado e Políticas Públicas	36h
D2. Desenvolvimento e Políticas Sociais	36h
D3. Pobreza e Desigualdade Social: Conceitos e Panorama Nacional	24h
Bloco 2: Gestão e Financiamento das Políticas Sociais	
D4. Planejamento e Gestão Orçamentária e Financeira	36h
D5. Financiamento de Políticas Sociais	24h
D6. Desenho de Programas e Projetos Sociais	24h
D7. Gestão de Programas Sociais e Integração de Redes Setoriais e Intersetoriais	36h
Bloco 3: Formulação e Avaliação de Políticas e Programas Sociais	
D8. Fontes de Dados e Indicadores para Diagnóstico e Monitoramento de Programas	24h
D9. Coordenação e Arranjos de Políticas Públicas	36h
D10. Gestão da Informação e Sistemas Informatizados	24h
D11. Avaliação de Programas Governamentais	24h
Bloco 4: Competências interpessoais	
D12. Comunicação, Negociação e Liderança	24h
Bloco 5: Atividades práticas: Metodologia e Visita técnica	
D13. Metodologia e Elaboração de Projeto de Pesquisa	36h
D14. Visita Técnica	36h
Total – 13 disciplinas e 1 Visita Técnica	420h

Títulos dos Trabalhos de Conclusão de Curso
Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social para Pessoas com Deficiência: uma análise do novo modelo de concessão baseado na CIF.
Assistência técnica e extensão rural e a articulação da oferta de políticas públicas de proteção e promoção social no campo.
O arranjo federalista brasileiro e as políticas de indução da União: uma análise do Plano de Ação Articulada do Ministério da Educação.
Mapeamento e análise da coordenação intragovernamental das ações do Governo Federal voltadas à população em situação de rua.
Principais dificuldades e soluções para a inserção do tripé da sustentabilidade nas contratações públicas: um estudo da inserção da política da sustentabilidade das licitações públicas na Advocacia-Geral da União.
A formulação da política federal de salvaguarda do patrimônio cultural imaterial: aproximações e tensões entre mercado e bens culturais imateriais.
Centros Comunitários de Produção do Programa do Leite: uma análise exploratória.
Aplicação de políticas públicas territoriais na Amazônia – estudo de caso do Programa Bolsa Verde na Amazônia Legal.
Catadores de materiais recicláveis e as políticas públicas.
Sistemas de monitoramento e avaliação de políticas públicas – o caso da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER)
O uso do Cadastro Único: uma análise a partir dos programas Tarifa Social de Energia Elétrica e Telefone Popular.
Mecanismos de concretização da igualdade e da não discriminação econômica na garantia do direito humano à água e ao esgotamento sanitário adequados: a utilização do cadastro único na ampliação do acesso aos serviços de saneamento básico junto à população de baixa renda – uma análise conceitual.
Implementação da Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação – UNCCD: Políticas Públicas de Desenvolvimento Sustentável e Redução da Pobreza para a Convivência com o Semiárido.
Avaliar os avanços e identificar os desafios do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – Peti no Brasil.
Governança experimentalista – construção histórica, conceitos atuais e limitações para aplicação no caso brasileiro.
Análise espaço-temporal de indicadores de processos de desertificação.
Entre a decisão e a efetividade: a trajetória das deliberações da 13ª Conferência Nacional de Saúde, um caminho a percorrer.

O Sistema Único de Assistência Social – Suas: uma análise das dimensões da implementação no Distrito Federal.
Uma análise da judicialização do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC) à luz da Teoria dos Diálogos Institucionais.
A judicialização da desaposentação: um efeito da reforma da previdência social.
O Programa Bolsa Família e Índice de Gestão Descentralizada, como agentes indutores da estruturação da rede da assistência social no Brasil.
Políticas públicas para o desenvolvimento regional e sua contribuição para o desenvolvimento social: interlocução, cooperação e coordenação.
Implantação da Política Nacional de Atenção Integral à Saúde do Homem.
A produção bibliográfica do Programa de Especialização em Patrimônio – Mestrado Profissional – PEP/MP/Iphan: expertise em patrimônio e caminhos para a gestão pública.
Comunicação organizacional em políticas públicas – o caso do Brasil Sem Miséria.
Política de assistência social das Forças Armadas: uma análise da agenda pré-decisória e dos desafios do processo de implementação.
Monitoramento & avaliação de programas de segurança alimentar e nutricional no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).
A equidade em saúde nas transferências fundo a fundo de recursos federais do SUS.
O Programa Bolsa Família e a coordenação local do município de Planaltina - GO.