

ESTUDO TÉCNICO
N.º 01/2015

Análise de componentes sistêmicos e institucionais das Políticas e Programas de Desenvolvimento Social e Combate à Fome: considerações sobre a importância e proposta de marco de referência para estudos

MDS

SAGI

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME

SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO

Estudo Técnico

Nº 01/2015-Análise de componentes sistêmicos e institucionais das Políticas e Programas de Desenvolvimento Social e Combate à Fome: considerações sobre a importância e proposta de marco de referência para estudos

Responsável

Paulo de Martino Jannuzzi

Estudos Técnicos SAGI é uma publicação da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) criada para sistematizar notas técnicas, estudos exploratórios, produtos e manuais técnicos, relatórios de consultoria e reflexões analíticas produzidas na secretaria, que tratam de temas de interesse específico do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) para subsidiar, direta ou indiretamente, o ciclo de diagnóstico, formulação, monitoramento e avaliação das suas políticas, programas e ações.

O principal público a que se destinam os Estudos são os técnicos e gestores das políticas e programas do MDS na esfera federal, estadual e municipal. Nesta perspectiva, são textos técnico-científicos aplicados com escopo e dimensão adequados à sua apropriação ao Ciclo de Políticas, caracterizando-se pela objetividade, foco específico e tempestividade de sua produção.

Futuramente, podem vir a se transformar em artigos para publicação: Cadernos de Estudos, Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação (RBMA) ou outra revista técnica-científica, para alcançar públicos mais abrangentes.

Palavras-chave: *Análise Institucional; Políticas de Desenvolvimento Social; Avaliação sistêmica;*

Unidade Responsável

Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação

Esplanada dos Ministérios | Bloco A | Sala 307

CEP: 70.054-906 Brasília | DF

Fone: 61 2030-1501 | Fax: 2030-1529

www.mds.gov.br/sagi

Secretário de Avaliação e Gestão da Informação

Paulo de Martino Jannuzzi

Secretária Adjunta

Paula Montagner

APRESENTAÇÃO

Este estudo técnico tem o propósito de destacar a necessidade de elaboração de análises de natureza sistêmica e institucional para as políticas e programas do Ministério. Tais análises se impõem frente à maturidade alcançada pelas mesmas, criadas há dez ou mais anos, e os desafios presentes e futuros para continuidade da superação da pobreza e promoção do acesso aos direitos sociais aos segmentos mais vulneráveis da população brasileira. Sugere-se também um marco de referência analítico instrumental para produção de estudos dessa natureza.

1. Introdução

A redução expressiva da pobreza, a diminuição da desigualdade e a melhoria de diversos aspectos das condições de vida da população brasileira nas duas últimas décadas e, em particular, nos últimos doze anos devem-se ao efeito conjugado de amplo conjunto de decisões políticas e avanços institucionais. A decisão política de, no domínio econômico, criar condições para desenvolvimento do mercado interno, com viés pró-emprego e aumento real do salário mínimo e, no campo das políticas sociais, a determinação de fortalecer políticas estruturantes e de natureza universal combinados com ações com foco equitativo, redistributivo e afirmativo, voltado a segmentos historicamente vulneráveis, figuram certamente como os vetores mais importantes na estratégia brasileira de desenvolvimento com inclusão social, citada como referência em diversos relatórios de organismos internacionais¹. O panorama social relevado por diversos indicadores e concretamente vivenciado por milhões de brasileiros certamente seria diferente se não houvesse tido uma clara aposta e determinação política de assegurar aumento real do salário mínimo, de aportar volume crescente de recursos orçamentários e envidar esforços institucionais para ampliação da cobertura de políticas sociais, de criar e rapidamente expandir programas voltados à superação de situações de fome e pobreza pelo país.

Doze anos de intensas transformações sociais podem levar a naturalização dos avanços obtidos como se fossem resultados “contratados” ou consequências inexoráveis das tendências do passado. Mas a redução expressiva da pobreza e a queda persistente da desigualdade social teriam sido conquistadas se não houvesse um sistema previdenciário que pudesse garantir a concessão de benefícios para milhões de aposentados e pensionistas, se o

¹Vide, entre outros, as edições 2012 e 2013 do Relatório de Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (www.undp.org) ou Panorama Social da América Latina da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (www.eclac.org).

Programa Bolsa Família não tivesse sido criado e se expandido rapidamente, cobrindo, com foco e eficiência, a população mais pobre no país, se as condições de acesso ao Benefício de Prestação Continuada não tivessem sido asseguradas à população deficiente e aos idosos mais vulneráveis? Tais avanços teriam sido alcançados se o salário mínimo não tivesse tido valorização real e se o mercado de trabalho não tivesse sido dinâmico suficiente para viabilizar inserção ativa e formalizada de milhões de brasileiros?

Se é fato que essa trajetória de desenvolvimento com inclusão social não foi resultado “natural” das forças do mercado, do acaso ou da tendência inercial do passado, também não foi viabilizada apenas pela determinação política de promovê-la. Determinação e compromisso político são certamente componentes essenciais na promoção de políticas públicas transformadoras, mas o potencial indutor de um compromisso político só se efetiva mediante o aperfeiçoamento dos diversos mecanismos institucionais de implementação e governança de políticas e mediante o fortalecimento da capacidade técnica e tecnológica de gestão de programas sociais.

Teria o Programa Bolsa Família se expandido com a reconhecida equidade, rapidez e escala se não houvesse sido acompanhado pela estruturação do Sistema Único da Assistência Social com seus mecanismos de pactuação federativa, articulação setorial e rede capilar no território? Teria o Brasil superado a fome, a pobreza extrema e assegurado direitos básicos de educação e saúde à população mais pobre se o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) não tivesse sido criado em 2004? Se o Plano Brasil Sem Miséria não tivesse sido estruturado em 2011, partindo de um diagnóstico multidimensional de pobreza, com implementação de ações, de forma coordenada, segundo uma perspectiva multi-setorial e com forte componente de articulação federativa teria sido possível manter - ou mesmo acelerar em algumas regiões - o ritmo da superação da fome e pobreza no país?

Afinal, para além desses avanços institucionais, teria sido possível garantir à população de baixa renda ao longo dos últimos anos, de forma coordenada com diversos parceiros públicos, acesso ao programa Bolsa Família, ao Programa Luz para Todos, ao Programa Cisternas, ao Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego se não houvesse um instrumento de gestão como o Cadastro Único? Teria sido possível dimensionar recursos, identificar demandas tão diversas de acesso a programas sociais ou promover ajustes nas ações públicas se não houvesse dados, pesquisas e estudos sobre alcance, dificuldades e resultados das políticas e programas existentes? Teríamos conseguido avançar na formulação e avaliação de

políticas sociais que hoje totalizam cerca de 25% do produto Interno Brasileiro se não contássemos com o programa de trabalho e pesquisas do IBGE, IPEA, INEP ou SAGI?

Este estudo não pretende responder essas questões tão instigantes e, ao mesmo tempo, tão abrangentes e complexas mas, primeiramente, destacar a importância de respondê-las e incitar pesquisadores nas universidades brasileiras, centros de pesquisas e organizações multilaterais a se debruçarem sobre o tema. É fato que parte dessas perguntas tem sido respondidas por um volume crescente de pesquisadores, nas universidades, centros de pesquisas e também pelos protagonistas desse processo no governo, como ilustra o recente livro que sistematiza a arquitetura institucional e os resultados do Plano Brasil Sem Miséria, publicado pelo MDS, assim como aqueles referentes aos oito anos do Ministério, à Estratégia Fome Zero, e publicações comemorativas aos dez anos do Bolsa Família e do Programa de Aquisição de Alimentos². Mas é fato que há ainda muito por investigar acerca das políticas e programas do MDS.

Nesse sentido, ademais de mostrar a importância de se investigar mais detalhadamente o conjunto de componentes sistêmicos e institucionais que contribuíram para que os avanços no combate à pobreza e acesso a direitos sociais fossem não apenas expressivos nos últimos doze anos, mas em ritmo crescente no período, sobretudo nas áreas e segmentos mais pobres – questão tratada na próxima seção - esse estudo propõe, em seção posterior, um marco de referência analítico preliminar para elaboração de estudos dessa natureza.

Para o estágio de maturidade que diversos programas estão alcançando, são cada vez mais importante investigações em uma perspectiva mais macro, estrutural e institucional dos mesmos, abordando a análise da agenda crescentemente mais complexa de objetivos, metas, plano de trabalho plurianual das secretarias do Ministério, a governança e pactuação federativa dos programas, a cooperação e articulação setorial, os canais de participação e controle social, a evolução, qualificação e formação dos recursos humanos pelo país, a estruturação da rede de equipamentos, a ampliação da oferta de benefícios, serviços e programas, a inovação em tecnologias sociais, de gestão e de instrumentos de diagnóstico, monitoramento e avaliação dos programas do Ministério.

Essa reflexão e sistematização de aspectos organizacionais e sistêmicos das políticas de desenvolvimento social trazem insumos para o registro histórico à memória institucional do MDS e para orientar pesquisas de avaliação e estudos avaliativos que ora começam a ser realizadas sobre dimensões institucionais de programas do Ministério, como o demonstram a

²Vide essas publicações em www.mds.gov.br/sagi -> Publicações

publicação do Censo Suas (a partir de 2013), o Mapeamento SAN (criado em 2014) e a pesquisa Qualidade do Cadastro Único (recém-iniciada).

2. Uma breve síntese dos resultados de combate à fome, pobreza e acesso aos direitos sociais pelos segmentos mais vulneráveis

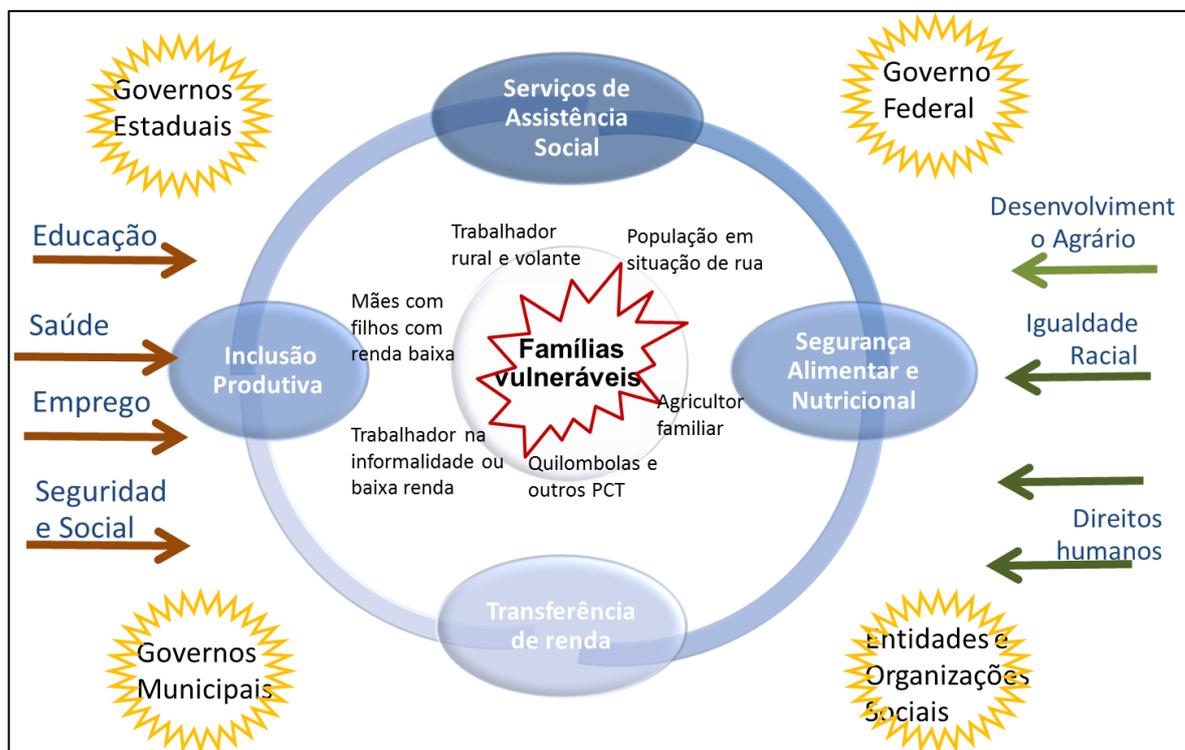
O entendimento da pobreza, vulnerabilidade social e fome como questões sociais multi-determinadas conformaram, desde o início, a natureza e conteúdo das políticas e programas de desenvolvimento social e combate à fome. Originadas a partir da necessidade de garantir maior coordenação das ações de combate à fome e pobreza e possibilitar a expansão da cobertura das mesmas para população mais vulnerável, dispersa pelo vasto território nacional, meio rural e periferias urbanas, estas políticas instituíram-se, em nível federal, com a criação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome em janeiro de 2004, reunindo o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar, o Ministério da Assistência Social e a Secretaria Especial de Renda da Cidadania, ligada à Presidência da República.

Tais políticas e programas representam inovações programáticas nos campos de transferência de renda, assistência social, segurança alimentar e nutricional e inclusão produtiva, e procuram superar a estratégia fragmentada de ações direcionadas a públicos vulneráveis em saúde e nutrição e de acesso ao alimento pela distribuição de cestas básicas, que operaram nos anos 1980, e mitigar a iniquidade fundante do Sistema de Seguridade Social brasileiro, estruturado sob a ótica contributiva há mais de 80 anos³ (Figura 1).

Ainda que careçam de melhor conceituação formal, em uma perspectiva pragmática, políticas e programas de desenvolvimento social têm sido entendidos como o conjunto de ações de natureza mais equitativa, redistributivista e emancipatória, integradas às demais políticas sociais, voltadas a promover o acesso a direitos universais consagrados na Constituição de 1988 – na educação, saúde, assistência social, trabalho, acesso a alimento - para os segmentos “vulnerabilizados” por diferentes aspectos, tais como fome, insegurança alimentar, insuficiência de renda, trabalho irregular e falta de oportunidades de geração de renda, violência, etc. Balizadas pelo caráter e vocação universalista das políticas sociais no país, e orientadas a combater a desigualdade social, estas políticas buscam promover o “universalismo com equidade” por meio de estratégias diferenciadas de articulação intersetorial (com diversos ministérios), coordenação federativa e regulação normativa.

³Vide JACCOUD (2013), ROCHA (2013), TAKAGI (2010), JANNUZZI (2014a).

Figura 1 - Programas de desenvolvimento social e o Sistema de Proteção Social



O Plano Brasil Sem Miséria (BSM) tem ampliado ainda mais o escopo dessa estratégia, com a execução de mais de uma centena de ações setoriais em vários ministérios, com maior coordenação intersetorial no nível federal e outros instrumentos e incentivos para articulação federativa com estados e municípios, como fica evidenciado em seu balanço institucional e de resultados organizada por CAMPELLO, FALCÃO E COSTA (2014). Estruturado em três eixos de intervenção – Garantia de Renda, Acesso a Serviços e Inclusão Produtiva –, o Plano atua no sentido de implementar ações desenhadas para mitigar carências sociais específicas de segmentos populacionais mais vulneráveis e garantir-lhes acesso às políticas sociais estruturantes do Sistema de Proteção Social brasileiro. O BSM parece ter explicitado de forma mais clara o papel redistributivo, a natureza intersetorial e arranjo operacional federativo das políticas de desenvolvimento social, seja pelas ações diretamente conduzidas pelo Ministério como pela coordenação e indução – via transferências de recursos e “proteção” a ações de contingenciamento orçamentário - de programas existentes ou criados em outros ministérios e esferas de governo para os segmentos mais vulneráveis da população (com rendimento abaixo de 70 reais per capita, beneficiários do Bolsa Família, inscritos no Cadastro Único, povos e comunidades tradicionais etc.)⁴.

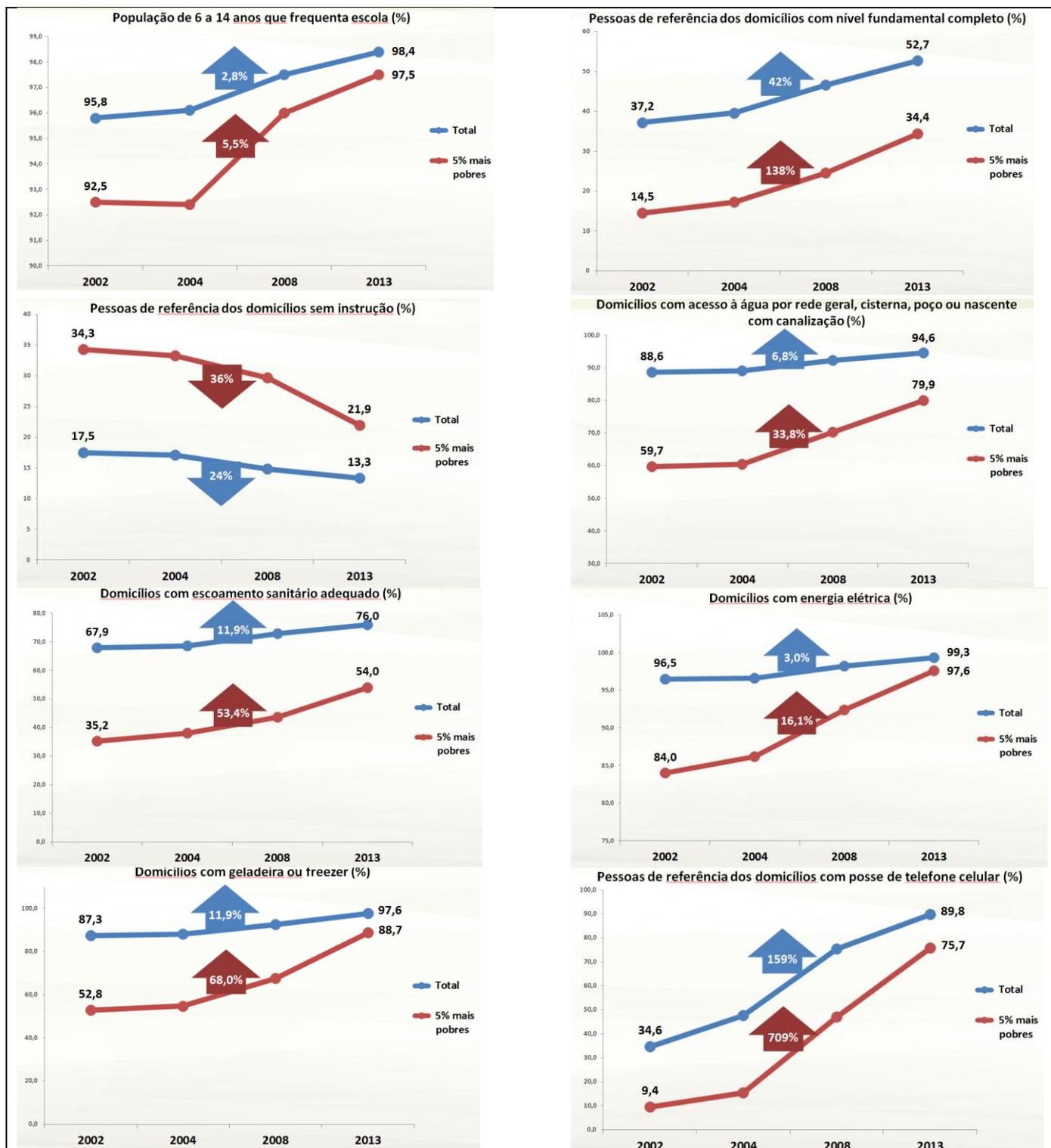
⁴ Desde 2011, foram lançados 20 programas estaduais focados na superação da extrema Pobreza, como o Rio Sem Miséria, DF sem Miséria etc. Vide CAMPELLO, FALCÃO e COSTA (2014).

Essa estratégia multissetorial e federativa para mitigação da pobreza, vulnerabilidade e fome permite o uso de um conjunto amplo de indicadores sociais para avaliá-la. O sistema de indicadores sociais que o IBGE vem produzindo - e aperfeiçoando há quarenta anos, oriundos da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios e outras pesquisas, várias delas mais recentes⁵ - permitem demonstrar o efeito - direto e indireto - do caráter redistributivo e de equidade presentes no conjunto de políticas sociais - e de desenvolvimento social - nos últimos doze anos. É o que se pode verificar em várias publicações nacionais - como a Síntese de Indicadores Sociais do IBGE, Relatório de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio do IPEA, Indicadores de Desenvolvimento Brasileiro do Ministério do Planejamento - e internacionais - como o Relatório de Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, o Panorama Social da América Latina da Comissão Econômica para América Latina e Caribe, o Relatório Estado de Segurança Alimentar e Nutricional da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO).

Para fins desse trabalho, é ilustrativo apresentar a evolução de alguns indicadores educacionais, de condições de infraestrutura domiciliar ou acesso a bens, retratados de 2002 a 2013 para população brasileira e para os 5% mais pobres (Gráfico 1). O ritmo da mudança dos indicadores sociais da população mais pobre é, em geral, bem mais elevado que a média nacional. Para citar alguns casos, vale notar que, entre 2002 e 2013, a parcela de crianças de 6 a 14 anos nas escolas aumentou 5,5% entre os 5% mais pobres, acima dos 2,8% da população em geral; o acesso relativo à água aumentou 34% entre os mais pobres, muito superior à média nacional; o saneamento básico adequado avançou 53% entre os mais pobres e 12% na média nacional. Ainda que se possa argumentar que há muito por ser feito - e com maior velocidade - teriam esses indicadores relevado tal comportamento sem a priorização - e instrumentalização - de políticas com foco na equidade?

⁵ Nesse sentido vale citar o Inquérito Nutricional da População Brasileira, encartada na Pesquisa de Orçamentos Familiares, as edições anuais da Pesquisa Nacional de Saúde Escolar, a Pesquisa Nacional de Saúde Escolar e os diversos suplementos encartados na PNAD no período, como o de Trabalho Infantil, Acesso a Programas Sociais, Qualificação Profissional, Inclusão Produtiva etc.

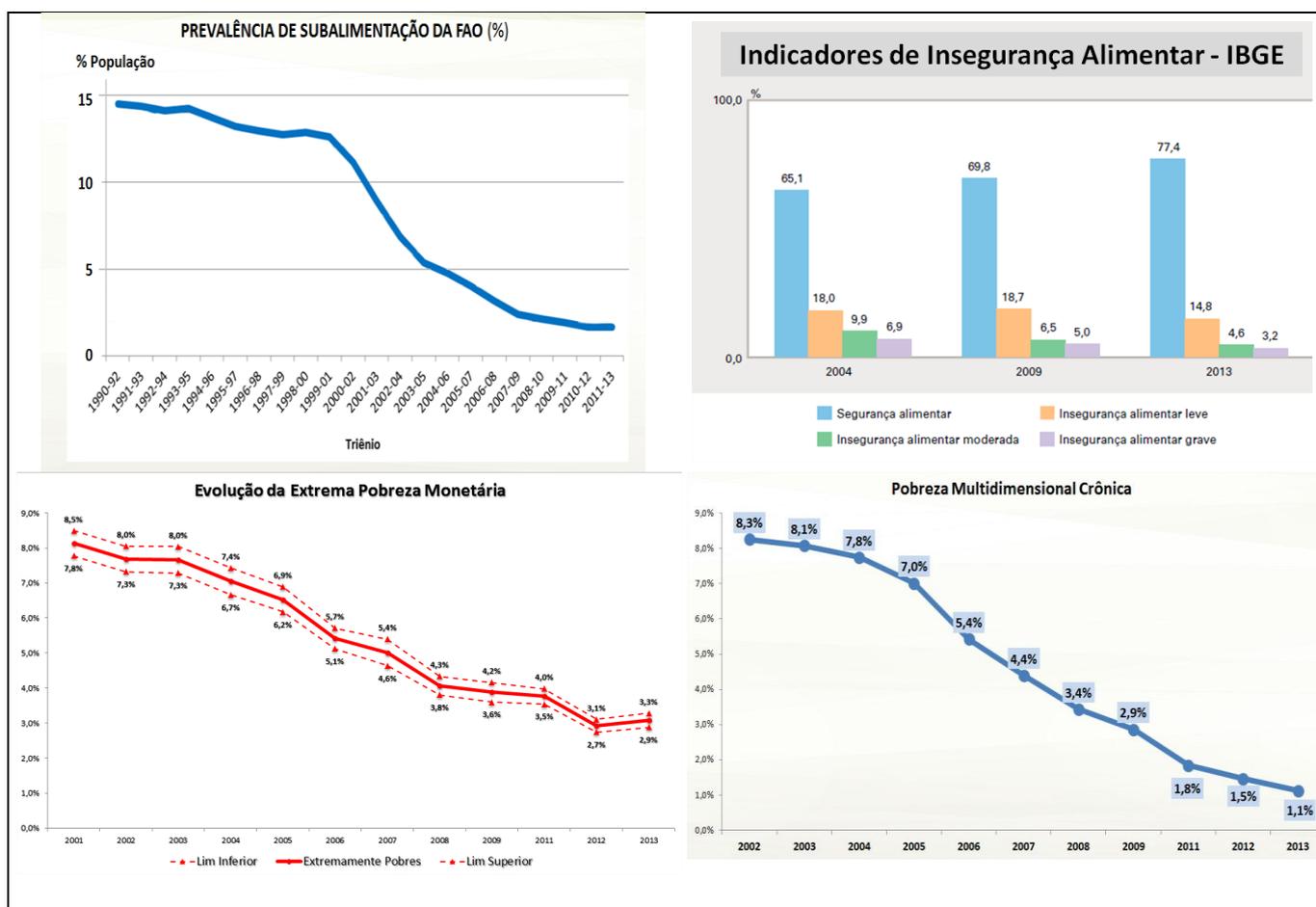
Gráfico 1 - Evolução de Indicadores Sociais específicos para população brasileira e 5% mais pobres – Brasil 2002 a 2013



Outros indicadores mais específicos podem revelar efeitos mais diretos das políticas de desenvolvimento social, como aqueles referidos à insegurança alimentar, pobreza monetária e pobreza multidimensional. O Indicador de Prevalência de Subalimentação produzido pelo

escritório da FAO em Roma, atualizado em 2014, mostrou que a “fome” no país teria caído de 15% no final dos anos 1990 a patamares abaixo do piso estatístico da medida (5%) em meados dos anos 2000⁶. Na mesma direção apontam os indicadores de Insegurança Alimentar levantados em suplemento especial das PNADs 2004, 2009 e 2013: a percepção de insegurança quanto à disponibilidade de alimentos, restrição alimentar episódica de adultos ou de crianças diminuiu no período. A Insegurança Alimentar Grave (referente a domicílios com algum relato de falta de alimentos às crianças nos três meses anteriores à pesquisa) caiu de 7% em 2004 para 3% dos domicílios investigados pela pesquisa⁷.

Gráfico 2 - **Evolução de Indicadores mais específicos de avaliação das Políticas de Desenvolvimento Social – Brasil 1992 a 2013**



Evolução próxima releva o indicador de extrema pobreza monetária, que teria caído de 8% para 3% entre 2001 e 2013⁸. A captação em um único indicador – de Pobreza Multidimensional – dos efeitos integrados de diversas ações mais diretamente relacionadas aos

⁶ Vide relatórios State of Food Insecurity in the World da FAO-Roma e Estado da Segurança Alimentar e Nutricional da FAO-Brasil, lançados em setembro de 2014.

⁷ Vide publicação Suplemento de Segurança Alimentar e Nutricional, lançado pelo IBGE em dezembro de 2014.

⁸ Vide CAMPELLO, FALCÃO e COSTA (2014), já citado.

programas do MDS e daquelas operadas/induzidas nos demais Ministérios e entes subnacionais revela que a Pobreza Crônica passou de 8% em 2001 para cerca de 1% em 2013, tendência essa que se reproduz em todos os contextos regionais e segmentos populacionais⁹. Novamente, a pergunta que não quer calar: teriam esses indicadores revelados tal comportamento sem a priorização – e instrumentalização - de políticas com foco na equidade? A perspectiva de análise de efeitos integrados do conjunto das políticas sociais, tal como viabilizada por indicadores de Pobreza Multidimensional (Gráfico 3), conclui a narrativa aqui construída de buscar relacionar os avanços sociais dos últimos doze anos com as inovações institucionais e programáticas e as novas tecnologias sociais e de gestão introduzidas no período. Cerca de 29 milhões de pessoas saíram dos diferentes tipos de Pobreza Multidimensional entre 2004 e 2013. A redução da Pobreza Crônica, Pobreza com privações e Vulnerabilidade Social manteve-se intensa em todo o período, a despeito dos contextos econômicos diferenciados e da gravidade de condições de vida dos grupos remanescentes quanto mais se avança na mitigação da pobreza e carências sociais.

O contingente de pessoas em Pobreza Crônica – com renda abaixo da linha de pobreza e com maiores privações de acesso a direitos sociais e condições de vida – caiu de 14 milhões em 2004 para 5,5 milhões em 2009 e 2,2 milhões em 2013¹⁰. Nos períodos considerados, o ritmo de queda foi praticamente o mesmo: 60% de diminuição entre 2004 a 2009 e 59% entre 2009 a 2013. A redução dos contingentes de Pobres com privações – também com renda inferior à linha de pobreza, mas com menos privações sociais - e dos Vulneráveis – não pobres em renda, mas vivendo em condições de vida precárias - foi também intensa e próxima nos dois períodos. A Pobreza Transitória, mais sensível aos efeitos da conjuntura econômica, também diminuiu, mas a um ritmo menor no segundo período.

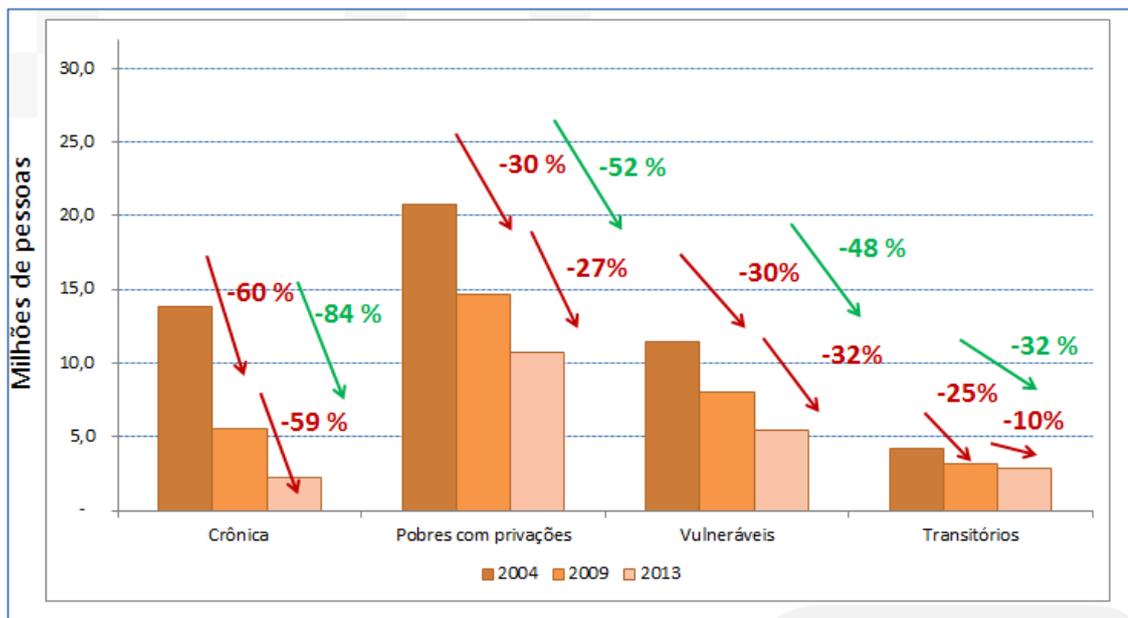
Recuperar essa memória, brevemente registrada no Quadro 1, por meio de análises de natureza sistêmica e institucional, é certamente uma contribuição para Administração Pública brasileira. O marco analítico proposto na seção seguinte pode ser um caminho para isso.

⁹ Vide VAZ e JANNUZZI (2014).

¹⁰ No ETEC 04/2015 (no prelo) se apresenta mais detalhadamente essas categorias de Pobreza Multidimensional.

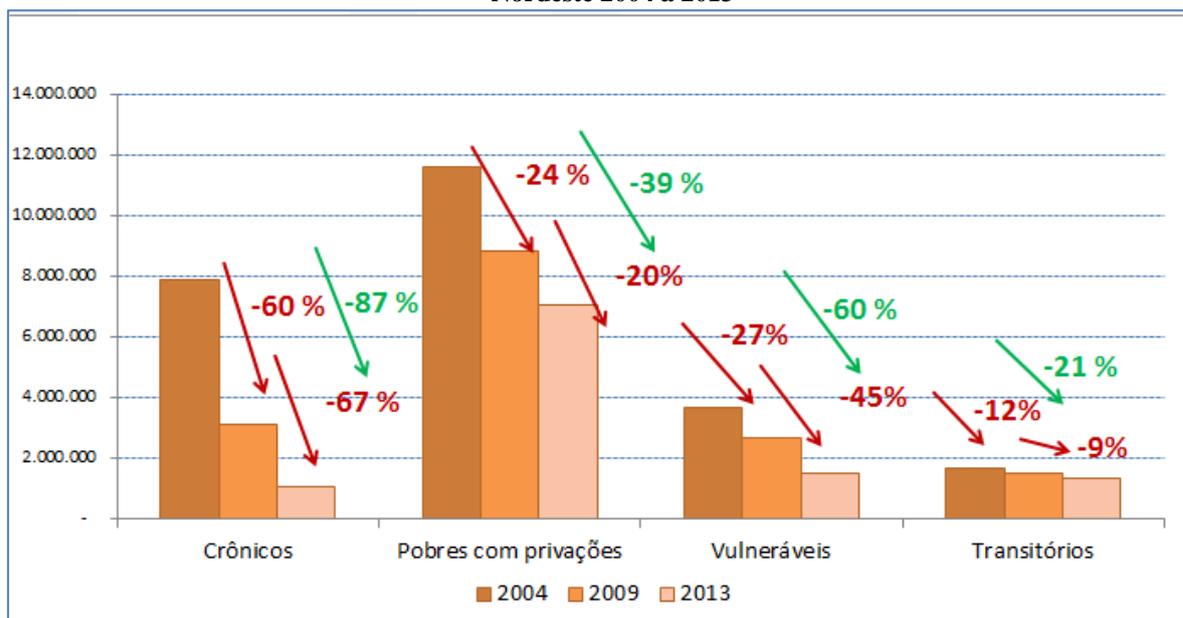
A análise da Pobreza Multidimensional por regiões e estados revela que, no Nordeste, a redução dos diversos grupos também foi intensa, especialmente a Pobreza Crônica. O contingente de pessoas nessa condição caiu 60% no primeiro período e ainda mais – 67% - a partir de 2009. O público em Vulnerabilidade também diminuiu mais rapidamente que a média Brasil e que no período anterior. Novamente a pergunta: teria sido possível acelerar a queda das condições mais gravosas de pobreza e vulnerabilidade social no país se o Plano Brasil Sem Miséria não tivesse sido lançado em 2011, com seus três eixos de atuação e com forte adesão dos governos subnacionais?

Gráfico 3 - Pobreza Multidimensional: contingentes e taxas de redução Brasil 1992 a 2013



Para concluir essa seção, pelas evidências apresentadas parece cabível “hipotetizar” que avanços institucionais, novas políticas e programas, novas tecnologias sociais e instrumentos de gestão foram decisivos para garantir a extensão e ritmo de redução da pobreza e vulnerabilidade social pelo país e segmentos populacionais nos últimos doze anos. Não se nega, de modo algum, que não tenham sido também importantes no período anterior. Tampouco se quer minimizar o papel da determinação política de aprofundar e ampliar o Contrato Social inscrito na Constituição de 1988, da importância do aumento real do salário mínimo, do aporte crescente de recursos orçamentários em políticas sociais nos anos 2000.

Gráfico 4 - Pobreza Multidimensional: contingentes e taxas de redução Nordeste 2004 a 2013



Quadro 1 – Exemplos de algumas das inovações institucionais, programáticas e tecnologias sociais e de gestão introduzidos entre 2003 a 2014

- Criação do Bolsa Família em 2003 e as mudanças na estrutura dos benefícios e aprimoramento das condicionalidades
- Criação do Programa de Aquisição de Alimentos em 2004 e sinergias com programas em outras pastas
- Criação do MDS em 2004, promovendo articulação intersetorial de 4 áreas – AS, TR, SAN, IP-com foco, arranjos operacionais e cultura organizacionais distintas, mas com públicos-alvo muito próximos
- Institucionalização do Sistema Único de Assistência Social em 2005
- Criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
- Implantação do Plano Brasil Sem Miséria em 2011
- Fóruns de Participação Social e Diálogos com segmentos específicos
- Fortalecimento do pacto federativo na governança, financiamento, gestão e provimento de serviços e programas por Estados e Municípios
- Aprimoramento contínuo do formulário e da captação do Cadastro Único
- Criação do Índice de Gestão Descentralizada (IGD-M e IGD-Suas)
- Expansão da rede de equipamento do SUAS e SAN
- Ampliação e Profissionalização dos quadros técnicos ao nível federal e municipal
- Estabelecimento de arranjo federativo para Capacitação de técnicos e gestores
- Criação de Salas de Situação para Coordenação das ações inter-ministeriais
- Produção crescente de informação e pesquisas para diagnóstico e avaliação de políticas e programas sociais
- Disseminação de informação para monitoramento e avaliação por diferentes meios para técnicos e gestores
- Desenvolvimento de instrumentos de gestão para uso na ponta do sistema
- Disseminação de tecnologias de gestão por outros Ministérios e entes subnacionais

3. Proposta de marco de referência analítico instrumental para análises sistêmicas e institucionais de Políticas e programas sociais

Política pública é definida nos manuais clássicos como o conjunto de decisões tomadas pelas instituições de Estado visando à solução de um problema ou ao redirecionamento de uma tendência, com a intenção de orientar sua evolução para um fim estabelecido desejável. Programa é um dos instrumentos de operacionalização da política e, especificamente, trata-se de um conjunto sistêmico de ações programadas e articuladas entre si, com objetivo de atender uma demanda pública específica, encampada na agenda de prioridades de políticas públicas do Estado ou governo¹¹.

Programas públicos são sistemas complexos, em geral, no Brasil, operados por meio de arranjos federativos, envolvendo diversos processos de trabalho e atividades para que os recursos orçamentários alocados produzam resultados para os públicos-alvo definidos e gerem impactos à sociedade. Dependendo da área setorial da política social, dos recursos orçamentários, da escala de cobertura e complexidade do desenho do programa, milhares ou centenas de milhares de agentes participam das atividades de gestão, preparação e entrega efetiva de produtos, serviços e benefícios à população. As Políticas de Desenvolvimento Social enquadram-se certamente nesse quadro de complexidade sistêmica.

Para compreender os mecanismos e processos nesse quadro de complexidade é necessário realizar o que aqui se denomina de estudos sobre componentes sistêmicos da política pública, análises de médio alcance, entre meta-avaliações e análises institucionais, tipos de trabalhos relativamente frequentes em programas de Pós-Graduação no Brasil¹². Os estudos avaliativos sobre os componentes sistêmicos das políticas públicas, situados em uma perspectiva epistêmica intermediária aos outros dois, precisam ser produzidos com maior regularidade, pelos aportes mais próximos que trazem ao entendimento dos desafios organizacionais e operacionais das políticas e programas.

Os modelos de análise técnica-política de Carlos Matus (2006) prestam-se certamente a orientar estudos sobre componentes sistêmicos das políticas públicas e, em particular, das políticas de desenvolvimento social. Uma das suas propostas, simples de ser apresentada conceitualmente e, ao mesmo tempo, densa e rica em termos de seus desdobramentos

¹¹ Vide ROSSI et al. (2004); VILLANUEVA (2006); HOWLLET et al. (2013).

¹² No âmbito da administração pública, vale citar as análises institucionais de políticas públicas realizadas por técnicos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), presentes em diferentes publicações da instituição, em especial os *Textos para Discussão*, assim como alguns dos estudos contratados pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (Sagi/MDS), na publicação *Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate*, disponível em: <<http://www.mds.gov.br/sagi>>.

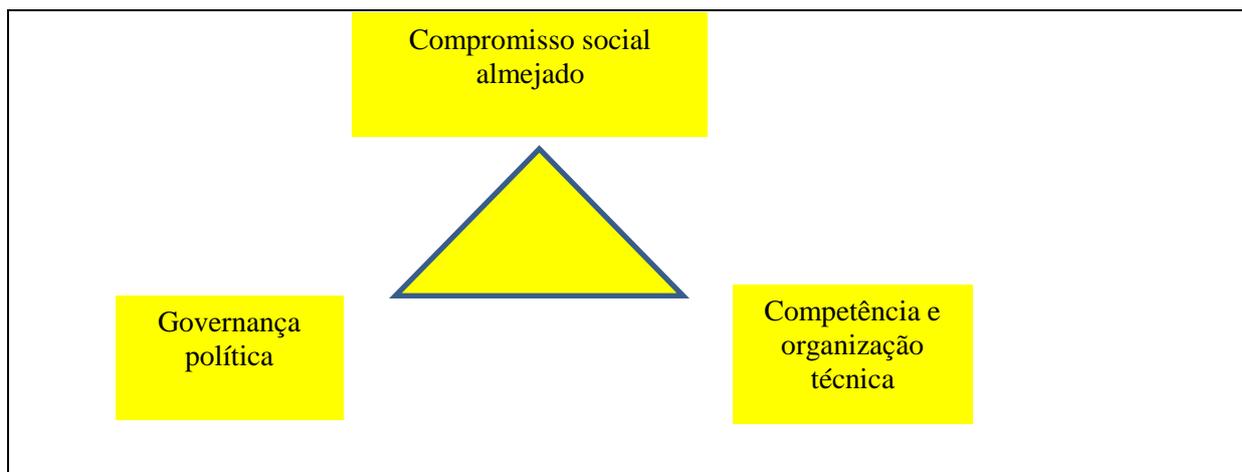
metodológicos é a conhecida nos meios técnicos de planejamento governamental no Brasil como o Triângulo do Governo. Nessa perspectiva analítica, o sucesso ou fracasso de uma política pública ou projeto governamental deveria ser analisado segundo três eixos (ângulos ou vértices): a consistência e viabilidade dos objetivos da política; os aspectos e institucionalidades que lhe asseguram a governança da política; e o grau de organização e capacidade técnica de governo que, conjuntamente com a governança, viabilizam a consecução dos compromissos políticos almejados (Figura 2).

Modelo semelhante foi empregado em projeto de pesquisa sobre *Capacidades estatais para implementação de políticas públicas* por Gomide e Pires (2014), para análise de políticas e programas federais nos anos 2000. Segundo os autores, os objetivos colocados pelas políticas públicas demandariam, para sua concretização em resultados efetivos à população, arranjos institucionais com capacidade técnico-administrativa e política de articulação com diferentes agentes.

Nesses modelos, um governo, uma política pública ou um projeto social deveria ser analisado, inicialmente, segundo a viabilidade, consistência e razoabilidade de seu objetivo. Políticas com metas ou objetivos muito ambiciosos, sem aderência à agenda valorizada pela sociedade, pela polarização política que poderiam gerar ou recursos financeiros ou técnicos que poderiam demandar, levam ao descrédito de sua viabilidade. Não parece ter sido o caso das políticas de desenvolvimento social, referendadas seguidamente pela população brasileira ao longo dos últimos doze anos.

A análise de suas estruturas e arranjos de governança, sobretudo em um contexto de articulação federativa e intersetorial de produção das políticas – como ocorre no Brasil – é outro eixo investigativo necessário. Boas ideias, compromissos viáveis e inscritos na agenda de políticas acabam por vezes não se viabilizando pelos desacertos de normatização, pactuação ou condução da governança político-institucional constituída. Por fim, compromissos viáveis, com instâncias afinadas de governança precisam de estruturas organizacionais e equipes técnicas adequadas para sucesso da implementação da política e de seus resultados. As políticas de desenvolvimento social não parecem ter padecido de falta grave de normatização, de constituição de canais de pactuação federativa, de diálogo com movimentos sociais, de instrumentos técnico-políticos para gestão de seus programas, ainda que esses “componentes sistêmicos” precisem ser melhor avaliados.

Figura 2 - Marco analítico de políticas públicas inspirado no triângulo de Matus(2006)



Fonte: Matus (2006)

Uma tentativa de releitura integradora dessas abordagens metodológicas de análise de componentes sistêmicos de políticas públicas, assim como outras referências de bibliografia básica em políticas públicas¹³ levou a proposição de um plano de análise baseado em oito dimensões analíticas, desdobradas dos três eixos investigativos citados acima: o objetivo finalístico ou projeto institucional da política; as instituições e desenho operacional que a sustenta; os recursos orçamentários; os serviços e programas formulados para dar concretude aos objetivos da política; os recursos humanos envolvidos; os equipamentos físicos e instrumentos necessários; as instâncias de controle social existentes; os resultados e impactos da política e programas (JANNUZZI 2014b).

Avançando nesse marco, pelo que se pode depreender de relatos de caso e premiações conferidas a experiências em políticas e programas sociais no país¹⁴, os instrumentos de gestão de programas, os sistemas informatizados, o conjunto de pesquisas, indicadores e registros administrativos deveriam compor uma dimensão analítica específica, totalizando nove grandes componentes sistêmicos a investigar (Quadro 2).

¹³ HOWLETT et al. (2013) e SECCHI (2013), entre outros.

¹⁴ Prêmio de Inovação na Gestão Pública da ENAP, Prêmio Rosani Cunha de Boas Práticas de Gestão do Bolsa Família.

Figura 3 - Marco referencial de análise de componentes sistêmicos de Políticas e Programas



Fonte: Elaboração própria

No que se refere às políticas de desenvolvimento social no Brasil - assim como outras políticas sociais complexas - cada componente sistêmico pode ser analisado e detalhado reunindo evidências e/ou aplicando diferentes estratégias metodológicas de coleta de informações. Documentos como Plano Plurianual, balanços orçamentários, relatórios anuais de gestão, sistemas de informação e registros dos programas, bases de dados e indicadores sociais, referências legais e normativas, agendas e atas de reunião, entrevistas com técnicos e gestores, são fontes ou estratégias ricas para análise dos componentes e sub-componentes sistêmicos das políticas, sobretudo se usados em perspectiva longitudinal.

Quadro 2 - Plano de detalhamento do marco de referência para Análise sistêmica e institucional de Políticas Sociais

Componente sistêmico	Dimensões analíticas
Objetivos da Política e programas	Capacidade de mobilização de agentes e da sociedade Desdobramentos em termos de metas e planos mais específicos Viabilidade operacional de sua concretização
Recursos Orçamentários	Disponibilidade e alocação de recursos pelas três esferas Incentivos e transferências intergovernamentais Custo efetividade das ofertas
Organização Institucional	Organização funcional nas três esferas Arranjos de articulação e pactuação federativa Arranjos de cooperação/coordenação intersetorial Grau de institucionalização normativa
Conjunto de programas e serviços	Escopo de ofertas para população e públicos-alvo específicos Complexidade operacional da oferta Qualidade dos serviços e programas
Equipamentos físicos e materiais	Rede física e cobertura de públicos-alvo Disponibilidade de mobiliário e materiais requeridos Equipamentos de informática e rede de comunicação
Recursos Humanos	Quantativo de pessoal Perfil educacional, Carreiras e contrato de trabalho Programas de Capacitação e Formação
Participação e controle social	Institucionalização das estruturas de controle social Grau de representação social Canais de diálogo e interlocução com governos
Instrumentos de gestão e avaliação	Sistemas de informação e ferramentas informacionais para gestão Pesquisas, dados e indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas
Resultados e Impactos da Política	Cumprimento dos objetivos da política Satisfação e qualidade das entregas para o público almejado Impactos sociais desejáveis e externalidades adversas

Considerações finais

Procurou-se demonstrar que os avanços sociais obtidos nos últimos anos resultam de grande esforço de inovação na gestão de programas e da emergência e consolidação das políticas de desenvolvimento social – nas três esferas- a partir de 2004. Este estudo técnico procurou elencar algumas questões e propor um marco de referência inicial para um programa de investigação nessa linha.

Nesse sentido, um programa abrangente e integrado de investigação dos aspectos institucionais das políticas e programas do Ministério de Desenvolvimento Social traria uma contribuição relevante para entender os mecanismos, as virtudes e os problemas, que tem permitido transformar os desígnios das políticas sociais em avanços concretos – com maior ou menor efetividade - nas condições de vida da população brasileira.

Seria uma contribuição em boa hora para evidenciar, para sociedade brasileira e de outros países, mesmo os mais desenvolvidos capturados pela agenda da “Austeridade Fiscal”, a importância do fortalecimento do Estado, de sua capacidade de gestão e governança, para garantir acesso e efetividade das políticas e programas sociais, seja nos momentos de prosperidade, seja naqueles de maior adversidade econômica.

Bibliografia

- GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. C. Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. In: _____. *Capacidades estatais e democracia*. Brasília, DF: IPEA, 2014. p. 15-29.
- HOWLETT, M. et al. *Política Pública: seus ciclos e subsistemas*. Rio de Janeiro: Campus, 2013.
- JACCOUD, L. Programa Bolsa Família: proteção social e combate à pobreza no Brasil. *Revista do Serviço Público*, Brasília 64 (3): 291-307 jul/set 2013
- JANNUZZI, P. M. As políticas de desenvolvimento social e combate a fome e seus efeitos sociodemográficos no Brasil: experiências para fortalecimento da agenda da CIPD. In: WONG, L.; ALVES, J.E.D. CAIRO+20: perspectivas de la agenda de poblacion y desarrollo sostenible despues de 2014. Rio de Janeiro: Asociacion Latinoamericana de Poblacion, 2014a. v. 1, p. 55-67.
- JANNUZZI, P. M. Avaliação de programas sociais: conceitos e referenciais de que a realiza. *Est. Aval. Educacional.*, São Paulo, v. 25, n. 58, p. 22-42, maio/ago. 2014b.
- MATUS, C. *O líder sem o Estado maior*. São Paulo: Fundap, 2006.
- ROCHA, S. *Transferência de renda no Brasil: o fim da pobreza?* Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- ROSSI, P. H. et al. *Evaluation: a systematic approach*. Thousand Oaks, California, US: Sage, 2004.
- SECCHI, L. *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2013.
- TAKAGI, M. Implantação do Programa Fome Zero no Governo Lula. In: ARANHA, (Org.). *Fome Zero: uma história brasileira*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social — MDS, 2010.
- VAZ, A.C.N. Pobreza Multidimensional. **Estudo Técnico SAGI nº 08/2014**. Brasília, 2014.
- VILLANUEVA, L. F. A. Estudo introdutório. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Org.). *Políticas públicas: coletânea*. Brasília, DF: Enap, 2006. p. 43-65.
- VAZ, A.C.N; JANNUZZI, P. M. Indicador de Pobreza Multidimensional como síntese dos efeitos da abordagem multissetorial do Plano Brasil Sem Miséria. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**, Brasília, 2014, 8:32-49.

Diagrama do Marco de Referência para Análises Sistêmicas e Institucionais de Políticas de Desenvolvimento Social

