

ESTUDO TÉCNICO
N.º 01/2016

**Desvelando a complexidade das
políticas de desenvolvimento
social: o caso do Plano Brasil
sem Miséria**

MDS

SAAGI

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME
SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO

Estudo Técnico

Nº 01/2016

Desvelando a complexidade das políticas de desenvolvimento social: o caso do Plano Brasil sem Miséria

Autores

Elisabete Ferrarezi

Paulo de Martino Jannuzzi

Estudo Técnico 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 esses 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 nos Cadernos de Estudos, na Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação (RBMA) ou noutra revista técnica-científica, para alcançar públicos mais abrangentes.

Palavras-chave: *Plano Brasil Sem Miséria; desenvolvimento social; coordenação; intersectorialidade; política social; complexidade; gestão social; análise 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

Com base em uma proposta de marco referencial para análise sistêmica de políticas sociais, este texto explora o contexto complexo em que se desenvolveu o Plano Brasil Sem Miséria e os mecanismos institucionais que contribuíram para a obtenção dos resultados da estratégia de superação da fome e extrema pobreza no país, em especial de 2011 a 2014. Procura-se trazer evidências de que os resultados na diminuição da pobreza e mudanças sociais foram produzidos por um conjunto amplo de ações e programas, e pela combinação de uma série de fatores como a priorização política, a definição da pobreza multidimensional, os arranjos de governança colaborativa e gestão interesetorial. Propõe um programa de pesquisas com base naquele referencial visando problematizar as proposições e preencher lacunas no conhecimento sobre como as políticas de desenvolvimento social operam e produzem efeitos.

Introdução

As políticas de desenvolvimento social brasileiras configuram um quadro de complexidade sistêmica, como revelam suas características de escala, cobertura, desenho, número de agentes que participam da gestão, preparação e entrega efetiva de produtos, bem como a natureza e a diversidade dos serviços e benefícios prestados à população.

Fatores estruturais conjugados contribuíram para dar sustentação ao longo do tempo das políticas sociais operadas pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS, destacando-se a política econômica, com desenvolvimento do mercado interno, com viés pró-emprego e aumento real do salário mínimo, bem como, os recursos orçamentários tempestivos; os fatores políticos, que priorizam o foco no combate à fome e à pobreza nos grupos mais vulneráveis da sociedade, alçando o tema na agenda presidencial; e os fatores relacionados à própria política pública, com o desenho de uma estratégia de desenvolvimento social cuja diretriz é a inclusão, incluindo arranjos institucionais e de gestão capazes de dar suporte à atuação de vários atores e à implementação das políticas.

Como demonstram as evidências do estudo feito pela SAGI sobre mudança social a partir de diferentes indicadores (Brasil, SAGI 2015a), a intensidade e diversidade de dimensões impactadas pelo plano requerem uma abordagem mais abrangente sobre o conjunto de fatores políticos, institucionais e de mecanismos de gestão por trás desses efeitos. Além do contexto político favorável que conferiu aporte regular de recursos destinados às ações e

programas do Plano Brasil sem Miséria (BSM), da proteção contra o contingenciamento e da prioridade na liberação de recursos, há elementos de inovação significativos, como o conjunto de políticas públicas, serviços e benefícios, instrumentos de gestão, arranjos institucionais e de governança, que parecem ter contribuído de forma significativa para os resultados alcançados no plano.

O objetivo deste texto é apresentar uma proposta de marco referencial para produção de pesquisas que possa avançar na compreensão acerca da complexidade da operação das políticas sociais e mostrar a aplicabilidade desse marco para análise sistêmica, explorando o caso do Plano Brasil sem Miséria – BSM coordenado pelo MDS.

1. Uma proposta de marco referencial para análise sistêmica de políticas sociais

Para a compreensão de processos em que operam as políticas sociais no Brasil buscamos referências em campos como o dos sistemas complexos, da gestão pública e da intersectorialidade (Kimura, 2010; Brugué, 2008; Mulgan, 2010; Cunill, 2013).

Complexidade, segundo Morin e Le Moigne (2000, p. 90), significa confessar a própria “dificuldade de descrever, de explicar, é exprimir sua confusão diante de um objeto que comporta traços diversos, excesso de multiplicidade e de indistinção interna”. Nesse sentido, a opção por esse referencial aponta para a necessidade de se avançar nas investigações sobre multidimensionalidade dos fenômenos ligados à pobreza e à implementação de políticas, trazendo o desafio da complexidade para explorar o papel relativo que diferentes dimensões e instrumentos tiveram nas políticas sociais no BSM e analisar seus efeitos.

As razões pelas quais o modelo burocrático foi implantado e sobrevive, desde o mundo antigo até a atualidade, são discutidas em extensa bibliográfica crítica. No Brasil, as críticas em torno das distorções geradas pelo modo de organização administrativa do Estado e o próprio modelo burocrático fomentaram o debate acadêmico e político na década de 1990, face às exigências de democratização, descentralização e publicização do Estado brasileiro. O questionamento em relação às políticas sociais do governo autoritário e o pacto social gerado a partir da Constituição de 1988 abriram caminho para reformas da proteção social brasileira.

Entretanto, os principais aspectos identificados quanto à inadequação do aparato burocrático permaneceram críticos, em que pese todas as inovações e reformas das últimas décadas. As

reformas propugnadas pela Nova Gestão Pública (NGP) deixaram por solucionar disfuncionalidades burocráticas que prometiam equacionar. Vinte anos depois, encontram-se estruturas organizacionais rígidas, hierárquicas e autocentradas, padecendo dos problemas da Administração Pública tradicional, de baixa flexibilidade, criatividade, comunicação, integração e coordenação. A hiperespecialização de programas e projetos públicos acabou por torná-los pouco flexíveis e interagentes para operar em contextos pouco controláveis como os encontrados cotidianamente nas políticas públicas.

É comum referir-se ao contexto de complexidade do mundo atual em que governos têm que operar. Não obstante, o aparato estatal não foi estruturado para operar em ambiente de complexidade, incerteza e redes distribuídas. Foi construído para operar hierarquicamente (*top-down*), reforçando os procedimentos formais da organização, e sua adaptação para relações horizontais, redes participativas e colaborativas, demandadas pela democratização do país, reflexividade social, interconectividade e pelo próprio desenho federativo, ainda encontra muitos limites. Burocracias são motivadas por manter o sistema operacional da organização funcionando e isso pode resultar na armadilha da rigidez, em que os sistemas se tornam muito bem alinhados e controlados, mas o tornam menos sensíveis às mudanças externas, resultando em uma perda de capacidade de inovação (Holling 2001 apud Walle, 2010). O que possibilita escapar dessas armadilhas e impulsionar inovações?

A complexidade a que a administração pública está submetida é marcada pelas características do processo de elaboração e implementação da política que implicam limites operacionais, institucionais e opções políticas. Há muita informação para processar, além de pouco tempo para fazer negociação, barganhas e procurar o consenso entre atores. Surgem problemas de coordenação e gerenciamento de atores, organizações, interesses, alternativas, preferências de projetos. Há restrições políticas de temas ou instituições e restrição das alternativas na agenda governamental tendo em vista prioridades e viabilidade – técnica e política –, além de primazia de algumas políticas públicas, como a política econômica e fiscal, sobre as sociais. Ademais, constrangimentos jurídicos, interpretações legais e regras específicas limitam o leque de soluções (Ferrarezi e Oliveira, 2012).

A visão de sistemas complexos procura compreender as interações tanto entre elementos do sistema como entre o sistema e o ambiente. Sua aplicação para os fenômenos organizacionais tem sido usada para entender interações não lineares e auto-organizadas e a emergência de

novos resultados decorrentes de comportamento coletivo. Quanto maior o número de interligações ou interdependências nas políticas sociais, maior é a sua complexidade, uma vez que o comportamento de um agente altera a dos demais. A busca por resultados, assim, é mais difícil do que nos contextos estáveis e previsíveis em que a burocracia atuava (Kauffman apud Kimura, 2010).

Segundo Bourgon (2009), a teoria clássica e outros modelos do passado não estariam mais em consonância com muitos dos avanços obtidos pelos próprios servidores públicos, que ainda não contam com o apoio de uma teoria coerente, abrangente e pertinente do que significa ou deve significar a prática da administração pública no século XXI. Para a autora, o modelo de organização fechada às influências de outros atores parece não mais ser suficiente para abarcar as novas complexidades sociais e políticas, sendo necessário o governo trabalhar além de suas fronteiras convencionais.

Desse modo, considerando que política pública é o produto de interações e decisões entre atores e instituições, cujo desfecho é aberto, e considerando a “emergência” – novos padrões surgem de uma enorme série de interações e múltiplas decisões que podem mudar a direção de eventos – estamos diante de cenários complexos que exigem novas soluções organizativas, novas formas de trabalho e capacidade de adaptação no processo de política pública. Nesse contexto, considerando o aparato burocrático que tende à rigidez e o ambiente de incertezas quanto à possibilidade de obter resultados programados, como foram obtidas as condições favoráveis para a inovação e implementação de políticas de desenvolvimento social?

Essas breves considerações sobre o contexto de complexidade da gestão pública contemporânea são certamente relevantes para delineamento de um programa de pesquisas sobre as estratégias de gestão e governança para a implementação de políticas sociais, para preencher lacunas no conhecimento sobre como foram desenvolvidas e compreender os efeitos dessa estratégia que o Brasil construiu para mitigação da fome e da pobreza, particularmente pelo Plano Brasil Sem Miséria.

Nesse sentido, sugere-se para um programa de pesquisas a construção de teorias de médio alcance, capazes de fazer mediação entre o nível macro e o empírico. A SAGI, por meio do Estudo Técnico nº 01, de 2015, propôs a realização de estudos sobre componentes da política social e apresenta proposta de um marco de referência, com a identificação de dimensões para análise sistêmica de políticas do MDS (Brasil, 2015a). A proposta não esgota a temática, mas

reconhece que análises isoladas dificultam captar o conjunto complexo de fatores ambientais que intervêm nas políticas e incentiva novas perspectivas.

O diagrama 1 apresenta as dimensões do marco de referência que apresentamos para debate e aperfeiçoamento. O detalhamento dos aspectos das dimensões do marco estão no anexo 1.

Diagrama 1: Proposta de marco de referência para análise sistêmica de políticas sociais



Fonte: Adaptado de Brasil, 2015b.

2. Aplicação do marco conceitual para análise do Plano Brasil Sem Miséria

Neste texto utilizamos algumas das dimensões do marco de referência para análise sistêmica de políticas sociais enquanto um exercício exploratório da proposta, utilizando principalmente fontes secundárias (diagrama 1, anexo 1). Esperamos com isso contribuir para incentivar novas pesquisas que possam abranger a complexidade das políticas de desenvolvimento social e que contribuam para aperfeiçoar o constructo.

2.1. Contexto, diagnóstico e objetivos do BSM

O contexto político em que foi criado o BSM e a forma como foram definidos os problemas sociais, tendo por base o conceito de pobreza multidimensional, geraram fundamentos para a construção do plano e da estratégia política para enfrenta-los.

Em 2010, deu-se início ao debate sobre como continuar reduzindo a pobreza e a desigualdade social, sendo a erradicação da pobreza um dos compromissos de campanha da Presidenta eleita (Campelo e Mello, 2014:37). No início do mandato do novo governo, quando se abriu uma janela de oportunidade (Kingdon, 2006), a presidenta convocou reunião sobre este tema e ao MDS coube apresentar as linhas gerais de um plano.

Em relação ao diagnóstico, foram mapeados os principais elementos que caracterizavam a extrema pobreza, com base no Censo 2010, que indicava 16,2 milhões de pessoas nesta condição, e no Cadastro Único de Programas Sociais, que trazia dados sobre renda, situação do domicílio, escolaridade, trabalho, remuneração, frequência escolar, documentação etc. As diferenças regionais apontavam para necessidade de estratégias específicas para atingir a esse público, além das políticas universais. Com base nessas informações, foram identificados os problemas, as estratégias e os instrumentos disponíveis ou os que precisavam ser criados para responder às necessidades dessa parcela da população. Para viabilizar o debate das propostas foram feitas reuniões bilaterais e salas de redesenho (Campelo e Mello, 2015: 40-41).

Tal como em outras iniciativas do MDS, o entendimento da pobreza, vulnerabilidade social e fome como questões sociais multideterminadas estava presente no diagnóstico que deu origem ao Plano Brasil sem Miséria. À definição de pobreza multidimensional corresponderia uma estratégia de implementação que considerasse a intersetorialidade, mesmo que como propósito e ação a ser construída no longo prazo.

O BSM foi lançado em junho de 2011 pelo governo federal (Decreto nº 7.492) com o objetivo de superar a extrema pobreza até o final de 2014. Embora fosse um plano novo, textos do próprio MDS afirmam que a sua base estava assentada na trajetória progressiva de suas políticas de desenvolvimento social.

O objetivo principal do plano era a superação da 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 em termos de combate à pobreza, que apresentavam resultados positivos. 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 PBF), 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 (Vieira e Falcão, 2014: 133a).

O BSM envolveu o desenvolvimento e redesenho de mais de uma centena de ações e programas envolvendo 22 Ministérios, além de outras entidades federais, bancos públicos, estados, municípios, setor privado e terceiro setor. O público prioritário do Brasil Sem Miséria foi definido como as pessoas que permaneciam em situação de extrema pobreza, operacionalmente identificadas como aquelas com renda mensal inferior a R\$ 70,00. Como mostraram os resultados do Censo Demográfico 2010, esse segmento não só padecia da falta de recursos monetários como sofria das demais privações de acesso a serviços públicos. Pobreza monetária, ainda em 2010, estava fortemente associada à vulnerabilidade social, o que tornava a adoção do critério monetário um boa *proxy* da pobreza multidimensional.

O diagnóstico do plano, realizado em 2011, apontava que mesmo recebendo as transferências monetárias do PBF, havia famílias que permaneciam abaixo da linha da pobreza estabelecida. Como a incidência da pobreza era maior entre crianças e adolescentes – 40% da população miserável tinha até 14 anos de idade – o programa foi redesenhado para atender a esse público. Entre as mudanças estavam: a) reajuste em 45% o valor do benefício variável concedido às famílias com crianças e adolescentes de 0 a 15 anos; b) inclusão de 1,3 milhão de novos benefícios com ampliação do limite de três para cinco filhos por família; e c) criação do benefício adicional para famílias com crianças de 0 a 15 anos e para gestantes e nutrízes, em parceria com o Ministério da Saúde (Campelo e Melo, 2014: 52-53).

Embora o Cadastro Único reunisse informações sobre 25 milhões de famílias, pertencentes aos estratos de mais baixa renda, havia indicações de que existiam famílias vulneráveis não inscritas, seja nos rincões mais distantes no interior, seja nas periferias das grandes cidades, para o que se desenvolveu um conjunto amplo de estratégias de “Busca Ativa”.

No plano, o contexto político e institucional favoreceram o aperfeiçoamento de políticas constituídas como as de transferência de renda e de assistência social, bem como, de

instrumentos como o Cadastro Único de Programas Sociais. Partiu-se de um legado positivo. Do ponto de vista das comunidades de políticas públicas e da opinião pública, a proposta não enfrentou grandes obstáculos, considerando as avaliações positivas acerca dos resultados do Programa Bolsa Família – PBF e o objetivo do BSM de superar um problema grave que afetava o país, a exclusão das populações em extrema pobreza.

2.2. Programas, benefícios e resultados do BSM

A fim de obter a expansão e melhorar a qualidade dos serviços públicos ofertados às pessoas em situação de extrema pobreza, o plano previu o aumento e o aprimoramento dos serviços ofertados.

O Programa Bolsa Família, os serviços socioassistenciais do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), e no meio rural, os Programas de Fomento e de Aquisição de Alimentos (PAA) e os serviços de assistência técnica e extensão rural, foram ampliados ou redesenhados, nos âmbitos federal, estadual e municipal, sob a perspectiva de otimização de recursos. Outros foram criados ou aperfeiçoados: no eixo de garantia de renda, os benefícios do Bolsa Família à gestante e nutriz e de superação da extrema pobreza; no eixo de inclusão produtiva, o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec Brasil sem Miséria) e Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho (Acessuas Trabalho); no eixo de acesso a serviços foi criada a Ação Brasil Carinhoso, manteve-se a expansão dos equipamentos do SUAS e estruturação de serviços volantes da assistência social.

O BSM ampliou a rede de atendimento em localidades de famílias vulneráveis mapeadas por meio do Cadastro Único. O orçamento federal para a assistência foi reforçado permitindo a ampliação da rede e de profissionais: o número de trabalhadores da assistência social passou de 221 mil trabalhadores, em 2010, para 256 mil, em 2014.

Os serviços prestados pelo SUAS são divididos em Proteção Social Básica e Proteção Social Especial da Política de Assistência Social. Os benefícios se dividem em Benefício de Prestação Continuada (BPC)¹, os Benefícios Eventuais e o Programa Bolsa Família (PBF) -

¹ O BPC, instituído pela Constituição Federal (1988) e regulamentado pela LOAS (1993), é um benefício que integra as ações da Proteção Social Básica no SUAS e se refere a transferência direta de 1 salário mínimo a pessoas com 65 anos ou mais de idade e a pessoas com deficiência, de qualquer idade, que possuam

que está ligado à política de assistência social, mesmo considerando que estejam em estruturas distintas de gestão, Senarc e SNAS, respectivamente (Brasil, 2015c). São vários os equipamentos distribuídos no território em que são ofertados os programas e serviços: Centros de Referência de Assistência Social – CRAS, Centros de Referência Especializados – CREAS, Centros de Referência Especializados para População em Situação de Rua – Centros POP².

O SUAS desenvolveu ações nos eixos garantia de acesso à renda, acesso a serviços e inclusão produtiva³. Em 2012, por meio de cofinanciamento, foram criadas equipes volantes para realizar a Busca Ativa. Na estratégia da Busca Ativa, as equipes de profissionais do SUAS encarregaram-se de uma procura minuciosa de famílias ainda não incluídas, com o objetivo de localizar, cadastrar e incluir nos programas as famílias em situação de pobreza extrema, principalmente a população em regiões isoladas e comunidades tradicionais. Também se encarregaram de identificar os serviços existentes e a necessidade de criar novas ações para que essas famílias pudessem acessar os seus direitos. Com essa ação, o número de pessoas identificadas como extremamente pobres passou de 407 mil para 1,1 milhão de famílias em 2014.

Boa parte do orçamento da União para a Assistência Social é voltada aos programas de transferência de renda: Bolsa Família e o BPC. Durante o período de implantação do BSM, de 2011 a 2014, o orçamento da Assistência Social passou de R\$ 49,2 bilhões para 70,7 bilhões⁴. Quando excluídas as ações de transferência de renda⁵, observa-se uma elevação, em valores constantes, de R\$ 4,0 bilhões em 2011 para R\$ 6,9 bilhões em 2014. Este incremento refere-se, principalmente, à expansão dos serviços nos CRAS, CREAS, ampliação da quantidade de

impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, possam obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas.

² Dados do Censo SUAS de 2014, indicam que havia no país 8.088 CRAS, 7.882 Centros de Convivência, 5.184 Unidades de acolhimento, 2.372 CREAS e 215 Centros POP (Brasil, 2015c).

³ Para a lista dos serviços do SUAS no Plano ver Colin, *el alli*, 2014.

⁴ Segundo o Censo Suas 2014, a política de aumento real do salário mínimo adotada no período, produziu impacto direto no financiamento do BPC, que passou de R\$240 em abril de 2003 para R\$724 em janeiro de 2014 (Brasil, 2015c).

⁵ Renda Mensal Vitalícia (RMV), Benefício de Prestação Continuada (BPC), Programa Bolsa Família, Bolsa PETI e Bolsa Agente Jovem.

Centros POP, ampliação dos programas voltados à Segurança Alimentar e Nutricional e às ações de apoio à Gestão do SUAS⁶ (Brasil, 2015c).

De acordo com o Censo SUAS 2014, o repasse total, em 2014, ao PBF foi de R\$ 27,1 bilhões, para 14 milhões de famílias beneficiárias – R\$ 9,5 bilhões a mais que em 2011. Os recursos executados do orçamento para o PBF em 2014 equivaleram a 38,3% do total de recursos da assistência social e o BPC a quase 50% (Brasil, 2015c). O reforço de recursos que os programas tiveram a partir da implementação do plano foi apontado como um dos principais elementos para a retirada de 22 milhões de pessoas da extrema pobreza (Costa *et alli*, 2014:187).

Considerado o principal componente do Plano no eixo garantia de renda, em 2011 o BSM criou a linha de pobreza base: renda familiar per capita até R\$ 70 reais. Em 2012, houve ampliação do público atendido pelo Benefício para Superação da Extrema Pobreza (BSP) O foco foi a primeira infância, atendendo as famílias extremamente pobres com crianças de 0 a 6 anos que, mesmo com as transferências do Bolsa Família, continuavam abaixo da linha de extrema pobreza. Em março de 2013, após observação dos resultados, passou a atender todas as famílias que se enquadravam no mesmo critério de renda citado, excluindo a necessidade de ter em sua composição crianças e adolescentes de 0 a 15 anos de idade. A linha de pobreza foi modificada em 2014 para R\$ 77 reais, alterando o cálculo das transferências do Programa Bolsa Família – PBF, que varia de acordo com a intensidade da pobreza de cada família, complementando os valores já pagos pelo programa, de modo a garantir que todos os membros das famílias extremamente pobres ultrapassem o patamar de R\$ 77,00 reais mensais e os membros das famílias pobres, com renda mensal de até R\$154 por pessoa⁷. O objetivo era fechar o hiato da extrema pobreza, que é a diferença entre a renda mensal per capita da família e a linha de pobreza⁸ (R\$77,00) (Falcão e Vieira, 2014: 239-248).

⁶ O Índice de Gestão Descentralizada do SUAS - IGD-SUAS foi instituído em 2011 (Lei n.º 12.435) pelo Governo Federal com o objetivo de apoiar financeiramente o aprimoramento à gestão descentralizada dos serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social no âmbito dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Objetiva a aferição da qualidade da gestão descentralizada dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, bem como da articulação intersetorial, no âmbito dos municípios e estados.

⁷ O benefício médio por família entre 2010 e 2014 passou de R\$ 94 para R\$ 170, alcançando R\$ 242 para famílias que recebem o benefício de superação da pobreza (Falcão e Vieira, 2014: 251).

⁸ Para conhecer outras mudanças no desenho e benefícios do PBF ver Falcão e Vieira (2014) e Osorio e Soares, (2014).

Para a primeira infância, crianças de 0 a 6 anos, foi criada a Ação Brasil Carinhoso que incentiva os municípios a ampliarem a oferta de vagas em creches e a melhorar o atendimento por meio da oferta de mais recursos às prefeituras a cada vaga ocupada por crianças do Bolsa Família. Foram 3.488 municípios que aderiram à ação de creches, sendo o valor repassado aos municípios para alimentação ampliado em 66%. Em 2014, 707,7 mil crianças do PBF de 0 a 48 meses estavam matriculadas na educação infantil (Falcão e Vieira, 2014).

No eixo de inclusão produtiva, foi criada uma modalidade específica do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), coordenado pelo MEC, adaptado em função das características do público que, em geral, tem baixa escolaridade, com dificuldade em se manter nos cursos. Os cursos de qualificação profissional destinaram-se a pessoas de 16 anos inscritas no Cadastro Único e pagos diretamente pelo governo federal à instituição de ensino. As vagas e os tipos de cursos oferecidos em cada cidade são negociados entre o poder público, as instituições que ministram os cursos, os trabalhadores e o empresariado. Entre 2012 e 2014, foram realizadas 1,57 milhão de matrículas em cursos de qualificação profissional em 3.606 municípios, com oferta de 615 tipos de cursos (Brasil, 2015e).

Os serviços da rede de assistência social, cuja proximidade à população facilita o fluxo de informação e encaminhamento aos cursos do Pronatec, foram fortalecidos para fazer a ponte entre a oferta e a demanda por meio do Acesso ao Trabalho. Entre 2012 e 2014, os municípios receberam 254,4 milhões deste Programa para ações de inclusão produtiva.

Para o acesso ao microcrédito produtivo orientado dos bancos públicos federais (Programa Crescer), a taxa de juros foi reduzida de 60% para 5% ao ano, e a taxa de abertura de crédito reduzida de 3% para 1%. Em 2014, 1,2 mil pessoas do Cadastro Único se formalizaram como microempreendedor individual e 5,6 milhões de pessoas participaram do programa de microcrédito produtivo orientado.

Para a inclusão produtiva rural, foram feitas parcerias com Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), envolvendo assistência técnica e recursos para a aquisição de equipamentos e outros insumos pagos diretamente pelo MDS ao agricultor, via cartão magnético. As compras públicas são um dos principais canais de comercialização dos produtos da agricultura familiar, com destaque para o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), implementado pelo MDS, MDA e pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab). Em 2010, os produtores de baixa renda

representavam 32% do total dos beneficiados pelo PAA. Entre 2011 e 2014, sua participação passou para 53% (totalizando 301,6 mil operações realizadas por famílias inscritas no Cadastro Único). Os produtos da agricultura familiar também eram comprados pelos estados e municípios para abastecer restaurantes universitários, hospitais públicos, entidades socioassistenciais e presídios de quatro estados no país.

O programa Água para Todos instala cisternas que levam água para famílias que vivem na região semiárida. De 2003 a 2010, a média anual de cisternas entregues foi de 47 mil. Em junho de 2014, foram entregues 480 mil, aumentando a média anual em mais de três vezes. No período de quatro anos do plano foram implantados 750 mil reservatórios de água para o consumo das famílias e 76 mil unidades para a produção. Foram construídas 781 mil cisternas para consumo humano e 102 mil tecnologias sociais voltadas à produção de alimentos no Semiárido.

Caso as famílias inseridas no Cadastro desenvolvam atividades sustentáveis em áreas socioambientais prioritárias, elas podem receber o Bolsa Verde, cuja proposta é promover o aumento de renda, ao mesmo tempo em que se incentiva a conservação dos ecossistemas e o uso sustentável dos recursos naturais. Cerca de 72 mil famílias de extrativistas, assentados e ribeirinhos foram beneficiadas com a Bolsa Verde (Brasil, 2015e).

Em 2014, 286 mil famílias receberam visitas de agente técnico do programa de Assistência Técnica e Extensão Rural, 55 mil famílias receberam pelo menos uma parcela dos recursos de fomento produtivo, 481 mil cisternas foram construídas na região do semiárido.

Em relação à redução da pobreza, o País realizou avanços expressivos ao longo da última década, sendo as transferências, principalmente o Programa Bolsa Família e o BPC, além do crescimento da renda de trabalho na extremidade inferior da distribuição, os fatores que mais contribuíram (Costa *et alli*, 2014: 188 e Brasil, 2015). Os avanços em várias outras dimensões sociais foram também expressivos, como sistematizado no ETEC 10-2015 (Brasil, 2015a) apresentado na seção seguinte.

O quadro abaixo resume os programas dos três eixos do BSM, as principais ações e estratégias adotadas e o público a que se destinam.

Eixo	Iniciativa	Estratégia	Público
Garantia de Renda	Cadastro Único	Implementação do Busca Ativa para inclusão no cadastro e concessão de benefícios	Famílias pobres e extremamente pobres ainda fora do cadastro
	Programa Bolsa Família (PBF)	Reajuste do benefício variável Ampliação da quantidade de benefícios variáveis de três para cinco por família	Famílias com crianças entre 0 e 15 anos Famílias com crianças entre 0 e 15 anos, gestantes e nutrízes
		Criação do Benefício de Superação da Extrema Pobreza (BSP)	Primeira Etapa: famílias com crianças entre 0 e 6 anos que mesmo com as transferências continuavam abaixo da linha de pobreza Segunda Etapa: ampliação para famílias com crianças entre 0 a 15 anos Terceira Etapa: ampliação para qualquer família cuja renda total ainda estava abaixo da linha de pobreza, independente da existência de crianças na faixa de 0 a 15 anos
		Definição da linha nacional de extrema pobreza (Pactos)	Famílias atendidas pelos diversos programas subnacionais complementares ao PBF
Inclusão Produtiva Urbana	Programa do Microempreendedor Individual (MEI)	Facilidade de abertura do próprio negócio e de formalização, com a parceria do Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae)	Microempreendedores individuais entre as famílias mais pobres
	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec Brasil sem Miséria)	Melhoria das colocações no mercado de trabalho a partir da qualificação da mão de obra pela oferta de cursos de curta duração específicos para esse público	Jovens e adultos das famílias pobres e extremamente pobres
	Acessuas Trabalho	Intermediar oferta e demanda de trabalho, em especial aos oriundos dos cursos do Pronatec	Jovens e adultos das famílias pobres e extremamente pobres
	Empreendimentos de Economia Popular Solidária	Expansão de apoio a empreendimentos de economia popular e solidária por meio da Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes/MTB)	Cooperativas e associações de economia solidária formadas por integrantes das famílias mais pobres
	Programa de Microcrédito Produtivo Orientado (Crescer)	Ampliação do acesso ao crédito pelos bancos públicos federais	Cooperativas e associações de economia solidária formadas por integrantes das famílias mais pobres
Inclusão Produtiva Rural	Programa Água para Todos	Acesso à água, reunindo diferentes ações do governo e criando novos arranjos, sendo o principal a instalação de cisternas	Domicílios de famílias em situação de pobreza e extrema pobreza do semiárido / agricultores familiares
	Programa Luz para Todos	Definição de metas específicas do programa	Domicílios de famílias em situação de pobreza e extrema pobreza / agricultores familiares
	Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais (Fomento)	Criação de novo modelo de Assistência Técnica individualizada e de Extensão Rural. Disponibilização de recursos não reembolsáveis	População rural de agricultores familiares em extrema pobreza
	Bolsa Verde	Ampliar a concessão do benefício	Famílias de extrativistas, assentados e ribeirinhos
	Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)	Ampliação da participação dos agricultores no PAA	População rural de agricultores familiares em extrema pobreza
Acesso a serviços públicos	Sistema Único de Assistência Social (SUAS)	Expansão ou redirecionamento dos serviços socioassistenciais	População do território
		Ampliação da rede SUAS em localidades de famílias vulneráveis	População do território
		Ampliação do número de servidores da assistência social decorrente de reforço do orçamento federal destinada à assistência social	População do território
	Ação Brasil Carinhoso	Ações de sensibilização, mobilização e qualificação dos servidores para um atendimento adequado à população	Servidores da rede de atendimento do SUAS
		Incentivo aos municípios para ampliação da oferta de vagas em creches e aumento do valor repassado às prefeituras para custear alimentação	Famílias com crianças entre 0 e 15 anos
		Constituição de Equipes Volantes para localizar as famílias (Busca Ativa) e identificar os serviços existentes e a necessidade de criar novas ações para acesso a direitos pelas famílias	Pessoas em situação de vulnerabilidade e risco social com violação de direitos, no território e nas comunidades tradicionais ou que vivem em regiões isoladas
Proteção Social Especial (PSE)	Reordenação dos serviços de acolhimento e ampliação da rede de serviços socioassistenciais ofertados pelos Centro POP	População de rua	
	Ampliação e cofinanciamento do Serviço Especializado em Abordagem Social	População de rua / crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil / usuários de substâncias psicoativas	

2.3. Efeitos combinados para redução da pobreza

Para além da diminuição expressiva da desnutrição, insegurança alimentar, pobreza monetária e multidimensional, as políticas de desenvolvimento social e Plano Brasil Sem Miséria tiveram contribuição significativa em outras dimensões sociais. Análises aprofundadas acerca da evolução da estrutura de classes de renda, perfil educacional, ocupação e condições habitacionais podem revelar contribuições importantes dessas políticas, direta e indiretamente, e deveriam compor o programa de pesquisa aqui proposto.

No que se refere aos impactos do conjunto de políticas e ações coordenadas pelo MDS sobre a desnutrição cabe apontar, como primeira evidência, a evolução do Indicador de Prevalência de Subalimentação produzido pelo escritório da FAO em Roma. Atualizado em 2014, o indicador mostrou que o Brasil teve uma redução das taxas entre as décadas de 1990 e 2000, com o total de pessoas subnutridas passando de 22,6 milhões para 19,9 milhões. A redução mais significativa foi em 2012, quando o país alcançou as duas metas da ONU de redução das taxas de fome: cortar pela metade o número de pessoas passando fome e reduzir esse número para menos de 5% da população (FAO, 2014)⁹.

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 pesquisa.

Em estudo anterior ETEC 10-2015 (Brasil, 2015a) sistematizou-se um conjunto de evidências acerca dos avanços sociais proporcionados pela continuidade e aprofundamento da estratégia de desenvolvimento inclusivo iniciado em 2003, especialmente com a criação do MDS em 2004 e do Plano Brasil Sem Miséria em 2011. Nesse estudo, mostrou-se que a extrema pobreza e a pobreza monetária – definidas a partir da linha de 70 e 140 reais em junho de 2011, respectivamente - apresentaram forte inflexão entre 1993 e 1995 e depois, de forma sistemática, a partir de 2003 até 2014. A extrema pobreza saiu de um patamar de 13,5% em

⁹ O relatório sobre o estado da insegurança alimentar no mundo destacou que o Brasil tirou milhões de pessoas do mapa da fome não apenas por conta dos programas de transferência de renda, mas também por fatores como fortalecimento do poder aquisitivo das mulheres e a melhoria da renda dos mais pobres, que teriam contribuído para que país tivesse menos de 5% de sua população em situação de subnutrição (FAO, 2014).

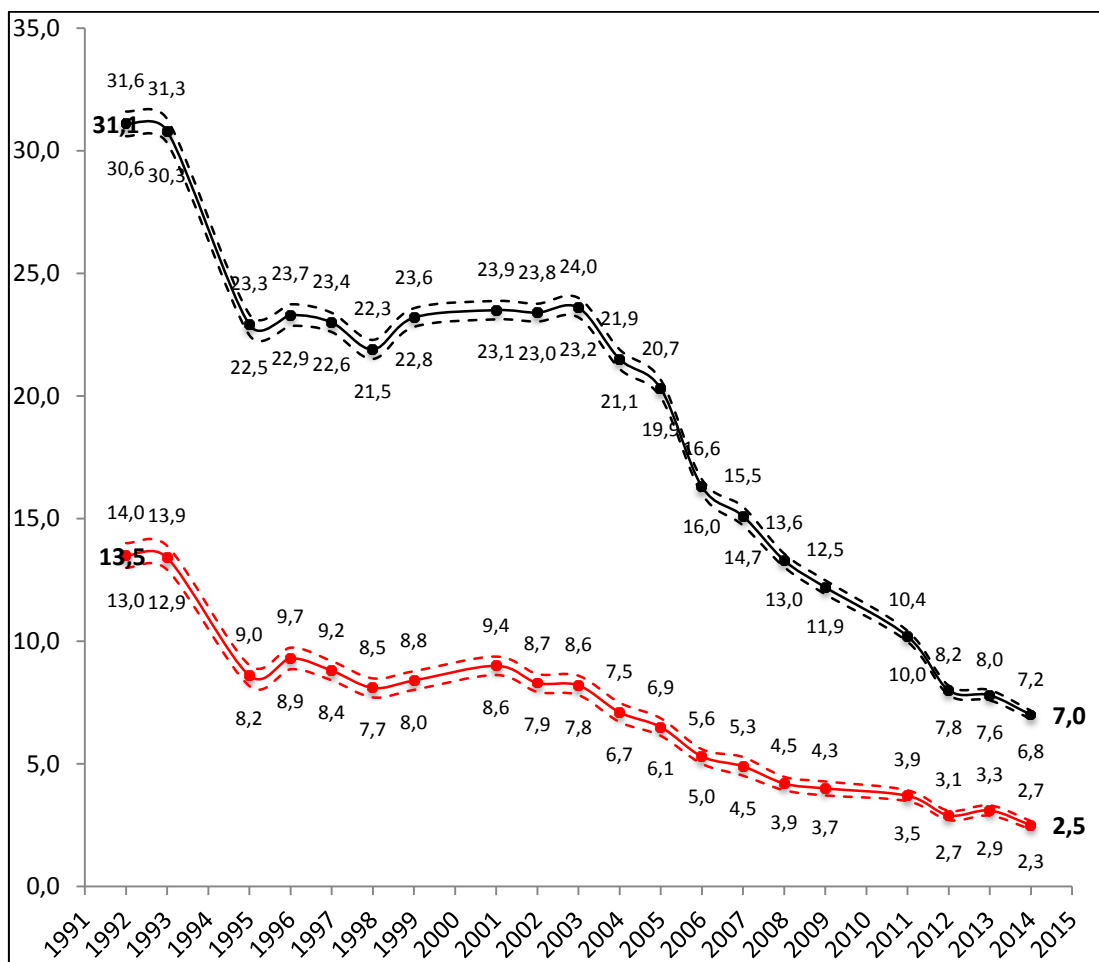
1992 para 2,5% em 2014; nas mesmas referências, a pobreza monetária caiu de 31% para 7%. O Hiato e Severidade da extrema pobreza e pobreza são igualmente declinantes no período, chegando próximos a 1% em 2014. Em termos de quantitativos, o contingente de pessoas em extrema pobreza saiu de 19,6 milhões para 5,1 milhões no período, com quedas intensas entre 2002 e 2009 (40%) e 2009 a 2014 (33%). O contingente de pobres saiu de 45,2 milhões para 15,1 milhões entre 1992 e 2014, com quedas igualmente expressivas entre 2002-2009 (40%) e 2009-2014 (40%), contextos econômicos bastante diversos, vale registrar. A desigualdade de renda domiciliar per capita, medida pelo Índice de Gini, saiu de um nível de 0,605 em 1993, caindo para 0,593 em 2001 e desde então, de forma sistemática até 0,516 em 2014.

Considerando um indicador de pobreza multidimensional crônica – combinação de baixa renda, abaixo de 140 reais e privação de 4 ou mais serviços urbanos ou bens duráveis (Brasil, 2015d) - a evolução é ainda mais expressiva, já que o patamar sai de 19,5% (27 milhões) em 1992 para 1% (2,1 milhões) em 2014. A análise da evolução dos quantitativos dos demais tipos de pobreza multidimensional revela a inflexão sistemática e acentuada nos anos 2000, persistindo inclusive depois de 2009, acelerando-se ao longo do período. Não fossem os avanços institucionais e de gestão elencados nesse texto tal aceleração não teria sido lograda, ainda mais em uma conjuntura econômica mais desfavorável, a partir de 2011.

Essas mudanças foram produzidas por um conjunto de políticas públicas universais e políticas de equidade, pela priorização política, pelos arranjos de governança e pela inovação técnica e mediante o desenvolvimento de competências na gestão e implementação das políticas sociais, em que pese as diferentes capacidades institucionais dos entes federativos.

Qual a contribuição do arranjo institucional criado e dos modos de gestão que estão na base dessas conquistas? O conhecimento acumulado nos programas do MDS e repassado ao BSM, por meio do aprendizado organizacional, foi capaz de gerar inovações na gestão de políticas sociais? O legado da política pública é capaz de manter a continuidade de mudanças e impedir eventuais retrocessos futuros?

Gráfico 1: Evolução da Extrema Pobreza e Pobreza (%), com limites dos Intervalos de Confiança a 95% - Brasil 1992 a 2014 (Linhas de 70 e 140 reais em junho de 2011, atualizados pelo INPC)



Fonte: Brasil, 2015f e Brasil, 2014 (ETEC 08 e ETEC 15).

2.4. Arranjos institucionais criados para a gestão e governança

Nesta seção identificamos elementos de gestão e governança, como arranjos institucionais e modos de coordenação que podem ser considerados chave para a modernização da administração pública e, principalmente, para o enfrentamento dos chamados problemas complexos (*wicked problems*), que possuem múltiplas causas e cuja resolução não é consenso nem é claramente identificada (Brugué, 2012; Mandell, 2012; Cunill, 2014).

Para realizar a gestão, articulação e o monitoramento do BSM, foi criada no âmbito do MDS a Secretaria de Superação da Extrema Pobreza (Sesep). Além do MDS, participavam do BSM a Casa Civil, a Secretaria Geral da Presidência da República; as Secretarias das áreas de Relações Institucionais, Direitos Humanos, Mulheres, Igualdade Racial e Assuntos Estratégicos, e mais 14 ministérios: Fazenda; Planejamento, Orçamento e Gestão; Desenvolvimento Agrário; Educação; Saúde; Cidades; Trabalho e Emprego; Integração Nacional; Meio Ambiente; Minas e Energia; Previdência Social; Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Pesca e Aquicultura.

A enumeração dos Ministérios componentes do BSM deixa evidente seu compromisso com a intersectorialidade das ações, seja das políticas sociais como as de infraestrutura voltadas à produção econômica, assim como a aposta em combinar políticas de natureza universal – educação, saúde e trabalho, com enfoques de equidade – ações afirmativas de gênero e etnia. Constituiu-se, assim, uma instância de governança de razoável alcance e complexidade operacional, com diversos instrumentos de coordenação, envolvendo sistema de gestão, painel de indicadores de acompanhamento, diversas salas de situação para discussão e resolução de problemas de implementação e esforço de convencimento e articulação horizontal e federativa.

Do ponto de vista federativo, a Constituição de 1988 estabeleceu um regime em que os entes federados estavam autorizados, mas não obrigados, a fazer ações governamentais em campos específicos. Políticas que almejam descentralizar programas e ter a adesão de governos locais enfrentam cálculos estratégicos que contrapõe custos, de natureza política, econômica e de gestão, imediatos ou futuros, a benefícios, como a transferência de recursos financeiros, provisão de bens e serviços aos cidadãos e apoio político (Arretche, 2006). Assim, com a autonomia dos entes federados, a coordenação de políticas intergovernamentais implica a criação de meios para envolver atores, exigindo diálogo, negociação e incentivos.

Nesse sentido, o BSM reconhecia a importância de mobilização dos entes: “Para combater a pobreza e a extrema pobreza, as estratégias precisam se adaptar às realidades regionais e locais. Assim, além dos esforços conjugados dos diversos setores do governo federal, o Plano Brasil sem Miséria reconhece como fundamental a participação dos governos estaduais e prefeituras.”¹⁰

A governança do BSM incluiu um conjunto de ações e instrumentos, dentre as quais a celebração de pactos regionais com os entes federados, em 2011. O objetivo era firmar o compromisso entre a União e os 27 estados da Federação sobre competências e responsabilidades de cada ente na execução das ações. Do ponto de vista político, a parceria teve contribuição relevante do poder de agenda da Presidente da República, que incluiu o combate à pobreza extrema uma prioridade de governo. No entanto, a adesão não era meramente um espaço para decisões de lideranças políticas; era necessário instrumentos que viabilizassem ações estruturadas pela amplitude das metas e dimensão territorial. Foram criadas normas, comunicação formal e informal, e espaços institucionais para o diálogo compondo um arranjo para implementação com papel definido para os estados, enfrentando a crítica de que a governança do PBF passava ao largo desse ator.

A concertação entre atores era crucial e a própria Presidenta e Ministra do MDS visitaram cinco regiões do país em junho de 2011, momento em que era apresentado o Plano, as ações ofertadas e o diagnóstico da extrema pobreza. Os pactos eram compostos por medidas adaptadas às formas pelas quais a pobreza se manifesta nos territórios, utilizando uma série de indicadores, e pelo estabelecimento de competências e responsabilidades de cada ente na execução das ações propostas. Também foram feitos acordos para fortalecimento de ações de educação, saúde e assistência social (Costa et alli, 2014).

Pelo menos 20 estados lançaram seus próprios planos e 11 deles criaram ou adaptaram programas de transferência de renda complementares ao PBF, num processo de disseminação vertical. Para a utilização do mesmo cartão do PBF foram feitos acordos com a Secretaria Nacional de Renda e Cidadania – Senarc e a Caixa Econômica Federal (CAIXA). O acordo previa, nesses casos, que o estado complementaria o valor pago pela União, de forma a zerar a diferença entre a renda mensal per capita da família (após o recebimento do benefício do PBF) e o piso que o estado definiu como sua linha de pobreza (Costa *et alli*, 2014:177 e 179).

¹⁰ <http://mds.gov.br/assuntos/brasil-sem-miseria/articulacao-federativa>

O uso de mecanismos existentes de transferência de recursos diretamente do governo federal aos municípios, “fundo a fundo”, e procedimentos simplificados de adesão, prestação de contas e de repasse, parecem indicar esforços dos dirigentes do Plano para a flexibilização na gestão para obter agilidade no uso de recursos. Um exemplo são os recursos transferidos para o Acesso ao Trabalho via Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e recursos suplementares relativos a vagas ocupadas em creches via Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Em relação à flexibilização, foram utilizadas transferências diretas para as escolas em tempo integral, a partir dos modelos do Programa Mais Educação do Ministério da Educação (MEC), e para fortalecer ações do Cadastro Único. No caso do Pronatec, os recursos são repassados diretamente pelo MEC às instituições ofertantes, sem necessidade de convênios com os estados e municípios.

Percebe-se que além da disseminação vertical do plano para os entes federados, também houve disseminação horizontal de práticas exitosas. O conhecimento gerado a partir das práticas do Programa Bolsa Família no arranjo de coordenação intersetorial entre o MDS, Ministério da Educação - MEC e Ministério da Saúde - MS na gestão das condicionalidades¹¹ foi adaptado para as relações de coordenação do BSM.

Nesse arranjo estavam estruturas operativas, como o Cadastro Único para Programas Sociais¹², instrumentos financeiros, institucionais e informacionais, bem como um modo de gerir relações entre parceiros. Como exemplos, destacam-se as transferências de recursos aos municípios pelo MEC para as ações dirigidas a creches, a utilização das informações do Cadastro Único para localizar as crianças e a priorização das escolas pelo Programa Mais Educação, além da adaptação do Pronatec ao público do BSM que deu origem ao Pronatec Brasil Sem Miséria. Foram feitas diferentes combinações de práticas exitosas propiciadas pela disseminação horizontal.

¹¹ O Fórum Intergovernamental e Intersetorial de Condicionalidades do Programa Bolsa Família foi formalizado por meio da Portaria Interministerial MDS/MEC/MS n. 2, de 16 de setembro de 2009. O Fórum atua como uma instância de negociação, construção de consensos e integração das políticas públicas nas três esferas de governo para o acompanhamento das condicionalidades do PBF.

¹² O Cadastro Único de Programas Sociais, um registro administrativo voltado especificamente às famílias mais pobres do país, teve um longo período de amadurecimento desde o seu surgimento (2001). Atualmente é composto de procedimentos e sistemas eletrônicos que possibilitam a análise de necessidades das famílias cadastradas, o planejamento e a gestão de programas, constituindo o principal instrumento estratégico para a definição de público para diversas políticas do Governo Federal. Em 2015, o Cadastro Único tinha 29.164.505 famílias inscritas, ou 88.339.315 pessoas (DATACAD, consulta em 9/03/2016).

Por ser uma prioridade da agenda, uma alternativa seria a coordenação ser feita por uma instância política com mandato sobre outros ministérios, como a Casa Civil. No entanto, optou-se, a exemplo do que ocorreu com o PBF, por um desenho cujo núcleo coordenador era um ministério setorial, o MDS, sem relação de subordinação hierárquica com outros ministérios. Uma instância foi criada no MDS para coordenar o Plano, articular e mobilizar os esforços dos parceiros e dos governos visando uma ação conjunta. Trata-se da Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza (Sesep), com recursos limitados e estrutura pequena, que tinha a peculiaridade de não constituir uma unidade executora de política finalística e ter prazo para acabar (2014).

A governança do Plano é composta por comitês intergovernamentais: o Comitê Gestor do BSM (CG), o Grupo Executivo do BSM (GE), o Grupo Interministerial de Acompanhamento (GIA) e as salas de situação, que são responsáveis pela gestão e tratamento das informações que subsidiam as decisões tomadas no âmbito dos demais comitês¹³.

O monitoramento era feito por meio de salas de situação, inspirado na experiência do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC). Com equipes intersetoriais, as salas são instâncias de caráter gerencial e informacional que permitem a avaliação das ações com o levantamento de restrições, atrasos, riscos e resultados a fim de subsidiar as decisões no âmbito das demais instâncias de governança.

Outros componentes do Plano fundamentais são os sistemas de informação e ferramentas informacionais para gestão¹⁴ e as pesquisas sobre os resultados, que também permitiram a prestação de contas e divulgação dos resultados do BSM. Uma série de indicadores e boletins

¹³ O CG é composto pelos ministros do MDS, da Casa Civil, da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão. Tem como responsabilidade coordenar as ações necessárias à implementação previstas no BSM. O GE é formado por representantes da Sesep/MDS e de secretarias do Planejamento, da Fazenda e da Casa Civil. Seu objetivo é definir questões orçamentárias e legais, além da validação de metas e acompanhamento dos resultados do BSM. O GIA é formado por representantes da Sesep/MDS e de secretarias dos Ministérios da Educação, da Saúde, da Integração, das Cidades, do Trabalho e Emprego e do Desenvolvimento Agrário. Seu objetivo é a consolidação das ações, a definição das metas e o acompanhamento dos resultados de implementação e execução do BSM (Decreto nº 7.492 de 02 de junho de 2011).

¹⁴ Os gestores do BSM possuem várias ferramentas para auxiliar a gestão. Consulte o catálogo ferramentas criadas para a gestão de programas do MDS e o resumo das funcionalidades: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/catalogo/>. Resultados nacionais eram publicados semestralmente, com tratamento gráfico, disponíveis no sítio <http://www.brasilsemmiseria.gov.br>. Resultados por estado disponíveis no mesmo site na aba “Gestão e Acompanhamento”, com atualização bimensal; Resultados municipalizados, incluindo mensagens para gestor municipal, disponíveis no sítio <http://www.brasilsemmiseria.gov.br/municipios>, com atualização bimensal.

específicos foram organizados pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação e publicados na Internet para o acompanhamento as ações do Plano nos entes federativos.

Em relação à participação social, foram feitas algumas rodadas de “Diálogos” com movimentos sociais e organizações da sociedade civil, em que se debatiam as estratégias e eram feitas críticas e sugestões ao plano (Costa e Bandeira, 2014: p. 219). No entanto, de acordo com Menezes e Martins (2014: p.689), a ação não teria sido suficiente e afirmam que muitos dos gargalos do plano referem-se aos limites da gestão local: “(...) pouco engajamento dos governos municipais com o plano, a ausência de gestores locais qualificados, a falta de transparência e até mesmo a reprodução de práticas clientelistas de alguns governos, aliados à fragilidade ou inexistência de instâncias de controle social, tem apresentado desafios imensos para garantir um maior engajamento de organizações da sociedade civil (OSC) nas suas ações, bem como dificultam o monitoramento e acompanhamento das ações e resultados”.

Segundo Costa e Bandeira (2014: p. 207), o relacionamento com os municípios se deu mais fortemente com as capitais e grandes cidades. Para a comunicação, foi criado um plano de divulgação que envolveu cartilhas, boletins e ferramentas *on line*, com indicadores periódicos para cada estado e cidade.

O Plano contou ainda com outro legado proveniente das políticas do SUAS, com a expertise dos trabalhadores da assistência social com o atendimento ao público mais vulnerável e sua extensa rede de serviços e equipamentos. O BSM impulsionou o SUAS, conforme expressam os recursos da União alocados na Assistência Social, e o crescimento de serviços e equipamentos. Por sua vez, o SUAS assumiu papel fundamental na articulação dos serviços com as demais políticas no plano federal, para o atendimento efetivo aos cidadãos acontecesse nos territórios, ainda que com muitas deficiências na integração de serviços locais. O trabalho desenvolvido pelos operadores do SUAS nas localidades fez com que suas ações fossem consideradas a “porta de entrada” dos cidadãos à rede de serviços e políticas sociais a que têm direito.

Para Colin *el alli* (2014:p.362), apesar dos avanços na assistência social, há ainda desafios postos no âmbito do BSM, como a qualidade dos serviços e capilaridade. Segundo a autora: “(...) a melhoria dos processos de articulação setorial com as demais políticas públicas por meio da criação de mecanismos institucionalizados, tais como fluxos operacionais e protocolos de atendimento conjunto, assegurando sinergias potencializadoras”.

2.4.1. A gestão das relações intersetoriais

O modo como o diagnóstico do BSM foi estabelecido, trazendo a dimensão multidimensional da pobreza, com suas múltiplas causas, implicava ações intersetoriais para a resolução do problema da pobreza por diversos atores pelo suposto de que ela “cria melhores soluções (em comparação à setorialidade), porque permite compartilhar os recursos (conhecimentos, experiências, meios de influência, recursos econômicos, etc.) que são próprios de cada setor, sejam governamentais, com fins lucrativos, sem fins lucrativos” (Cunill, 2014, p. 16). A essa definição multidimensional de pobreza corresponderia uma estratégia de implementação que considerasse a entrega de vários serviços e programas, posto que a pobreza não está apenas relacionada à renda (Brasil, 2015d).

As ações do BSM deveriam atuar de modo coordenado e integrado com políticas universais, para o alcance do objetivo comum, a superação da extrema pobreza em todo o território nacional, num prazo determinado. Nesse sentido, em que pese o sentido de intersetorialidade estar em debate, o que o BSM buscou executar na gestão parece se referir à noção descrita por Cunill (2014) 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. Os atores entram em acordo e trabalham conjuntamente visando a alcançar uma mudança social em relação à situação inicial. Para a autora, essa noção implica diferentes tipos de relações de colaboração, não hierárquicas e inclusive não contratuais, de acordo com os propósitos específicos que se queira alcançar.

O trabalho com múltiplos atores, quando se reconhecem as interdependências, permite produzir e testar novas ideias entre parceiros, em princípio, porque facilita a interação entre agentes com diferentes visões e recursos, bem como a troca e o aprendizado coletivo, a despeito das divergências e disputas. A colaboração e a coordenação, além de necessárias, são adequadas à busca de resolução de problemas sociais graves e projetos complexos com múltiplos atores.

A gestão federal do PBF e BSM foi desenhada considerando participação ativa dos governos municipais, por estarem mais próximos aos destinatários das políticas, ainda que tenham baixa gerência nas decisões centrais e alta importância no atendimento a direitos. É provável que as críticas feitas ao PBF, de que as prefeituras ficam com o ônus da execução e aos

estados um papel secundário na sua implementação (Filgueiras, 2013:15), tenham influenciado o tipo de relação estabelecido no plano. Por esse motivo, chama a atenção o modo como foram minimizados estes conflitos e gerados os incentivos para participação dos entes federados no BSM.

Existem várias tipologias de colaboração¹⁵, mas para o propósito deste texto, usaremos a proposta de Mandell (2012)¹⁶ que serve como explicação provisória para investigação das relações que o modelo de gestão da intersetorialidade construiu para o plano. A autora identificou tipos ideais de relações que se estabelecem no trabalho conjunto, estabelecidos em um *continuum*, compostos por intensidade de relacionamentos; fluxos de comunicação e distribuição de poder entre os participantes; tempo de relacionamento; e nível de risco e recompensa.

O conhecimento e práticas anteriores do MDS permitiram construir diferentes relações com entes federativos que podem ser visualizadas no *continuum* da tipologia de Mandell no BSM. No mínimo, haveria cooperação em que as responsabilidades de cada esfera foram definidas formalmente em um termo de adesão, com estabelecimento de requisitos de operação para receber recursos do programa. Em uma posição intermediária daquele *continuum*, em que se localizaria a coordenação feita pela Sesepe, supõe-se que estaria boa parte dos atores, com relações mais sólidas e construídas com maior comprometimento do que o tipo anterior, obtendo alinhamento de recursos e esforços em torno das principais metas.

¹⁵ Segundo Cunill (2014, p. 17), foram construídos vários modelos e tipologias de colaboração. Winkworth e White (2011) identificam três amplos espaços de colaboração entre setores: trabalho em rede (*networking*), coordenação e integração. Horwath e Morrison (2007) destacam cinco tipos de colaboração: comunicação, cooperação, coordenação, coalizão e integração, enquanto Sandfort e Brinton (2008) mencionam um continuum que vai da cooperação até a integração de serviços, localizados entre coordenação e colaboração. Corbett e Noyes (2008) constroem uma tipologia de intensidades das relações interagenciais, segundo quais sejam os propósitos perseguidos, distinguindo os seguintes tipos de relação: comunicação, cooperação, coordenação, colaboração, convergência e consolidação.

¹⁶ Segundo essa tipologia, que se visualiza num *continuum*, o enfoque da cooperação está no compartilhamento de informações e conhecimentos, estando os atores vagamente conectados, com baixa contribuição para a relação. Existem pequenas alterações na forma de trabalho, com a vantagem de aprender com outros e ser capaz de modificar seu modo de trabalhar. Este tipo seria caracterizado por baixos níveis de risco e recompensa, enfatizando acordos para medidas específicas, em vez de fazer alterações nas operações da organização. A coordenação é baseada em senso maior de interdependência entre as organizações, com a percepção da necessidade de trabalho em conjunto para atingir meta definida. Esse processo exige que atores alinhem seus recursos e esforços, mesmo mantendo controle sobre suas próprias operações. Requer maior nível de contribuição, comprometimento, e nível de relacionamentos mais sólidos. A colaboração é caracterizada por relações fortes e altamente interdependentes. Os participantes percebem que para alcançar os resultados, eles têm de concordar em alterar a forma como pensam, comportam-se e operam. O ambiente é de alto risco, alta participação e volatilidade, podendo ter efeitos significativamente diferentes daqueles previstos (Mandell, 2012).

Outra parte das relações estabelecidas pela Sesep estaria de acordo com o modo de gestão colaborativo, que significa trabalhar em comum acordo para atingir um objetivo. Mais difícil de obter e manter, seriam os atores que conseguiram obter acordos sobre o curso da ação, alterando a forma como pensam, comportam-se e operam.

É possível afirmar que os resultados obtidos pelo BSM se beneficiaram de relacionamentos anteriormente criados pelos participantes do PBF – principalmente construídas no processo de implementação do programa, cuja combinação de esforços e conhecimentos foi capaz de produzir benefícios maiores do que os obtidos com esforço isolado. Neste processo, a capacidade de diálogo, os recursos adicionais tanto para os novos como para os programas existentes, os índices de gestão, somados à prioridade dada ao tema de superação da pobreza na agenda da Presidência da República, parecem terem sido suficientes para atração de parcerias e relacionamentos de variados tipos e respostas organizacionais (mais ou menos compartimentada ou intersectorializada).

Ao lado das normas de regulação e mecanismos institucionais, procedimentos operativos e incentivos financeiros, a gestão eficaz de ações intersectoriais exige competências diferenciadas da gestão tradicional. Neste ambiente, os servidores públicos precisam estar mais envolvidos na dinâmica da política pública e sua forma de operar passa a envolver coalizões e redes nas quais nem sempre serão atores principais, mas sim responsáveis por gerenciar relações multidimensionais. Os processos internos de gestão ganham mais relevância na medida em que geram compromissos e relações e, por vezes, novas instituições (Mulgan, 2010).

Brugué (2012) afirma que resolver conflitos, gerar bem-estar coletivo, resolver problemas complexos, equilibrar diversas perspectivas sociais, ter criatividade nas respostas e gerar compromisso entre várias visões seriam objetivos de uma modernização da gestão, diferente daquela proposta pela NGP, que ele denomina gestão deliberativa. Nesse tipo de gestão, as partes se integram mais pelo diálogo do que pela autoridade (mando-obeidiência), o que poderia explicar porque um ministério setorial, MDS, conseguiu mediar relações intersectoriais e intergovernamentais diante da fragmentação de programas e dos desafios do pacto federativo brasileiro.

Assim como Mandell (2012), Brugué, afirma que colaboração exige tempo e margem de manobra para gerar confiança entre atores e passa por algumas etapas: a criação da relação,

que revela custos e benefícios; a implementação, momento em que há compreensão entre as partes quanto a objetivos comuns e se reconhece diferentes modos de trabalhar; a consolidação, que cria sentimento de fazer parte do mesmo projeto e compartilham estilo de fazer as coisas. O PBF teve tempo suficiente para amadurecer práticas e mecanismos, o que possibilitou ao BSM partir de uma estrutura operativa e relacional existente, um legado a ser apropriado, posto que havia produzido resultados positivos e reconhecidos. A aposta dos políticos e gestores no novo plano deve ter considerado essa base estabelecida.

Os conflitos e a competição, que em geral pautam relações políticas, necessitam de lideranças mediadoras com habilidades de articular e facilitar diálogos, regular conflitos, produzir confiança e conduzir deliberações que garantam resultados comuns em projetos cujos problemas são multifacetados, como é o caso do fenômeno da pobreza. Segundo Brugué, este tipo de liderança estaria presente mais no centro da rede do que na cúpula, o que parece ter sido o caso da secretaria setorial para a coordenação do Plano, cujo dirigente havia sido responsável anteriormente pelo Programa Bolsa Família, levando consigo não apenas a *expertise*, como também, o capital político e *networking*.

Os tipos de relações estabelecidos no plano ainda carecem de sistematização e estudos para aprofundar quais foram suas contribuições relativas. Uma questão relacionada, que está na base das organizações e das relações multiorganizacionais, a ser investigada, diz respeito ao papel dos servidores (burocratas) nesse processo de constituição de redes. As características profissionais e a trajetória dos interlocutores influenciam a construção e a manutenção dos processos de coordenação intersetorial.

Considerações finais

As políticas de desenvolvimento social, como ilustra o caso do BSM, configuram um quadro de complexidade sistêmica cuja efetividade de resultados pode ser entendida por meio da priorização política, arranjos inovadores de governança, coordenação e gestão estratégica de programas e recursos. A estratégia foi capaz de adaptar modelos de gestão empregados ao novo contexto, mais complexo, demonstrando que é possível superar as disfuncionalidades da administração pública tradicional e obter resultados na mitigação da fome, pobreza e exclusão social. Este texto procurou explorar como esse processo de adaptação ocorreu e indicou temas a serem aprofundados sob a perspectiva de um marco referencial capaz de promover uma análise sistêmica.

O BSM parece ter explicitado o papel redistributivo, a natureza intersetorial e o arranjo operacional federativo das políticas de desenvolvimento social, pelas ações diretamente conduzidas pelo Ministério, pela coordenação intersetorial e pela indução via transferências de recursos. Ao lado da inovação dos programas e do arranjo colaborativo criado, um dos principais elementos que permitiram a sustentabilidade das ações foi o aporte de recursos regular aos programas do BSM, possibilitada pela proteção a ações de contingenciamento orçamentário de programas destinados a segmentos mais vulneráveis da população, o que viabilizou incentivos à adesão de entes federados ao plano.

O desafio de dialogar com dezenas de instituições gerou novos meios para enfrentar características estruturais das políticas sociais, em que predomina a fragmentação de programas que atendem ao mesmo público, a microregulação, a disputa pela marca institucional de resultados e a centralização. Além disso, há significativas diferenças entre os entes federativos no que se refere à prioridade da agenda da política, recursos, capacidades governativas, culturas organizacionais e conflitos políticos. Em que pese esse ambiente restritivo, o BSM ao definir o problema a partir do conceito de pobreza multidimensional gerou um campo de valores e um desenho de arranjo intersetorial com estratégias diversificadas, por conta das múltiplas formas de manifestação da pobreza, o que implicou na coordenação de atores e instituições, mediação e diálogo, estabelecendo diferentes formas de colaboração entre redes e atores no Plano.

A disseminação do aprendizado organizacional advindo da coordenação intersetorial e intergovernamental das equipes do MDS, principalmente em relação ao PBF, um programa estabilizado e exitoso, auxiliou na estruturação do BSM, nas relações colaborativas e nas inovações incrementais. O legado do PBF, os incentivos financeiros criados para participação, ao lado da prioridade da agenda presidencial, balizaram os cálculos para adesão de entes federativos ao plano.

Como exemplos dos instrumentos de gestão, foram utilizados mecanismos de transferência de recursos diretamente do governo federal aos municípios “fundo a fundo”, definidos índices de desempenho da gestão, bem como procedimentos simplificados de adesão, prestação de contas e de repasse de recursos, feitos diretamente a instituições parceiras. A governança do plano contou com a coordenação de um ministério setorial, MDS, comitês intergovernamentais, salas de situação e com sistemas informacionais e indicadores para monitoramento e avaliação.

Acerca das inovações no desenho de programas, citamos o princípio de equidade, priorizando a parcela da população extremamente pobre (busca ativa, serviços volantes, qualificação do Cadastro Único, focalização de outras políticas no público-alvo), a mudança do cálculo das transferências do Programa Bolsa Família e os novos benefícios criados no programa a fim de atingir populações descobertas. Em relação a programas, destaca-se a adaptação do Pronatec ao público, as ações para inclusão produtiva rural, o microcrédito, o aporte de recursos para os municípios ofertarem creches, a construção de cisternas e o fortalecimento da rede de proteção social, aumentando a capacidade de atendimento do SUAS (equipamentos, profissionais e serviços).

Houve disseminação vertical do Plano para estados e municípios por meio da adesão aos pactos e aos incentivos. O poder de agenda prioritária da Presidenta pode influenciar, porém não implica necessariamente que o arranjo de gestão e coordenação intersetorial no nível local ocorra com a mesma intensidade, haja vista diferentes capacidades institucionais e questões políticas dos entes federados, como as práticas clientelistas e déficit de controle social.

No ciclo de inovações do BSM, o papel da Senarc (gestora nacional da política de transferência de renda e mediadora do relacionamento com outros gestores federais, municipais e estaduais) e o papel da Sesep (herdeira, de certo modo, deste legado) devem ser aprofundadas para gerar conhecimentos sobre modelos de gestão e de coordenação

intersetorial. Quais foram os tipos de relações de colaboração desenvolvidos, como foram construídas, como foram equacionados conflitos, qual prática obteve disseminação para outros níveis de governo, quais mecanismos operativos pactuados melhor funcionaram etc. Importa ainda compreender como foram tomadas as decisões quanto à definição de responsabilidades dos atores (participação de parceiros e entes federados no desenho e execução, mais ou menos insulamento, participação social, centralização das decisões no Executivo Federal); o modo como se desenvolveram as relações (tipos de acordos e incentivos, intensidade da interação, regras); quais foram os fatores críticos de sucesso (como os problemas foram enfrentados).

Os problemas complexos exigem novas capacidades de gestão para as organizações e múltiplas competências para agentes do setor público, incluindo novas formas de relacionamento, percepção e a interpretação de padrões emergentes, trabalhar com a diversidade de conhecimentos, capacidades e abordagens que redes de pessoas podem desenvolver, como a inteligência coletiva, integrando e fortalecendo o fluxo de informações, propostas e soluções, características da sociedade-rede.

As competências para operar numa rede estão ligadas não apenas à regulação formal, mas também, às relações e interações que os empreendedores da política pública são capazes de estabelecer entre si a fim de obter resultados públicos em projetos comuns que afetam diretamente as relações intergovernamentais.

Nesse sentido, os empreendedores do Plano, tanto burocratas quanto políticos, que tinham trajetórias pregressas no Programa Bolsa Família, desempenharam papel fundamental, pois aproveitaram as redes de relações profissionais que haviam sido estabelecidas para juntar propostas, soluções e problemas, quando uma janela de oportunidade se abriu na agenda governamental por ocasião da eleição da Presidenta da República.

Inovação não é linear, é complexa, exige tempo, experimentação, modificação e reinvenção, e conhece muitos contratemplos. As inovações do Plano Brasil Sem Miséria indicam que as mudanças incrementais no cenário rígido e burocratizado da administração exigem muito tempo para serem elaboradas e aperfeiçoadas e precisam contar, além de meios operativos e arranjos de gestão, com profissionais e lideranças comprometidas e perfil compatível para atuar com problemas complexos e múltiplos atores. A vantagem do Plano foi ter herdado, de

certa forma, o legado de conhecimentos e instrumentos, capital político e legitimidade, arranjos e relações colaborativas do PBF. Qual será o legado do BSM?

A estrutura institucional criada – uma secretaria de um Ministério setorial – contraria a ideia de que para gerir a intersectorialidade das ações deveria assumir a coordenação uma instância com poder sobre outras. O que pode ter contribuído para a colaboração entre os atores? Seriam os incentivos financeiros? Seriam as competências específicas apontadas por Brugué (2012) como a liderança mediadora, com habilidades de articular e facilitar diálogos, regular conflitos, produzir confiança e conduzir deliberações que garantam resultados comuns em problemas complexos e multifacetados, como é o caso do fenómeno da pobreza?

Para uma agenda de pesquisas em gestão de desenvolvimento social, que é o caso aqui analisado, é preciso confirmar as suposições identificadas neste texto, investigando, por exemplo, como as dimensões propostas no diagrama 1 foram definidas, se comportaram e se influenciaram; aprofundar a identificação das práticas de gestão adotadas e o papel da estrutura institucional (incentivos, resolução de problemas, criação de estratégias, pactos com o entes federados, procedimentos burocráticos, coordenação intersectorial e intergovernamental etc.); mapear os tipos de relações e mecanismos (informações, construção de entendimentos, habilidades relacionais, construção de confiança); e identificar incentivos políticos (acordos estratégicos em torno da integralidade da política, coesão entre prioridades e processos da política de desenvolvimento social, minimização de conflitos políticos e burocráticos, recursos etc.).

Em suma, compreender os meios empregados e relações estabelecidas pelo BSM pode ser um caminho para o desenho de modelos de gestão social resilientes, que se adaptam a contextos complexos e transpõe os desafios e limites da administração pública tradicional.

Referências bibliográficas

AMARAL, Aline Diniz. O papel do Cadastro Único no Plano Brasil sem Miséria. In: CAMPELLO, Teresa; FALCÃO Tiago; COSTA Patricia Vieira da (Orgs.). **O Brasil Sem Miséria**. Brasília, DF: MDS, SESEP, 2014.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas Públicas, Coletânea**, volume 2, Brasília, DF: ENAP, 2006.

BOURGON, Jocelyne. Fim público, autoridade do governo e poder coletivo. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DO CLAD, 14, 2009, Salvador, Bahia, Brasil.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI). **Mudança social no Brasil: um panorama descritivo de 1992 a 2014 a partir de diferentes indicadores**. Brasília, DF: MDS, SAGI, 2015a. (Estudo Técnico, nº 10/2015).

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI). **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**. Brasília, DF: MDS, SAGI, 2015b. (Estudo Técnico, nº 1/2015).

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI). **Censo SUAS – 2014**. Brasília, DF: MDS, 2015c.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI). **Pobreza Multidimensional como conceito-ação para avaliação da estratégia brasileira de desenvolvimento social e combate à pobreza**. Brasília, DF: MDS, SAGI, 2015d. (Estudo Técnico, nº 6/2015).

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Plano Brasil sem miséria. **Caderno de resultados 2011-2014**. Brasília, DF, 2015e. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/documentos/Caderno%20de%20Graficos%20BSM%20-%203%2C5%20anos2.pdf>>. Acesso em: 15/ maio/ 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI). **Avaliação de impacto dos beneficiários do Programa Bolsa Família, matriculados no Pronatec Bolsa Formação: um estudo Caso-Control**. Brasília, DF: MDS, SAGI, 2015f. (Estudo Técnico, nº 8/2015).

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI). **SAGI: Informação e conhecimento para políticas de desenvolvimento social**. Brasília, DF: MDS; SAGI, 2016.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI). **Análise Discriminante no tratamento dos grupos de domicílios Sem Rendimento (SR) e Sem Declaração (SD)**. Brasília, DF: MDS, SAGI, 2014. (Estudo Técnico, nº 15/2014).

BRUGUÉ, Joaquín. Modernizar la administración. Burocracia, Nueva gestión pública y administración deliberativa. Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona. Institut de Govern i Polítiques Públiques Paper apresentado no curso da Enap em 2012: Gestão Pública: da eficiência à inteligência. A administração pública deliberativa para a construção de inteligência coletiva na gestão. Barcelona, IGOB-UAB, 2012.

CAMPELLO, Teresa; 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, Teresa; FALCÃO Tiago; COSTA, Patricia Vieira da (Orgs.). **O Brasil Sem Miséria**. Brasília, DF: MDS, SESEP, 2014.

COLIN, Denise; GONELLI, Valéria; MORENO, Ana. O Plano Brasil Sem Miséria e a contribuição da Política de Assistência Social na oferta de serviços para a garantia de necessidades sociais básicas. In: CAMPELLO, Teresa; FALCÃO Tiago; COSTA, Patricia Vieira da (Orgs.). **O Brasil Sem Miséria**. Brasília, DF: MDS, SESEP, 2014.

COSTA, Patrícia Vieira, BANDEIRA, Raphaella. Transparência no Plano Brasil sem Miséria: estratégia de comunicação, agenda internacional e participação social. In: CAMPELLO, Teresa; FALCÃO Tiago; COSTA, Patricia Vieira da (Orgs.). **O Brasil Sem Miséria**. Brasília, DF: MDS, SESEP, 2014.

COSTA, Patrícia Vieira, FALCÃO, Tiago. Coordenação intersetorial das ações do Plano Brasil sem miséria. In: CAMPELLO, Teresa; FALCÃO Tiago; COSTA, Patricia Vieira da (Orgs.). **O Brasil Sem Miséria**. Brasília, DF: MDS, SESEP, 2014a.

COSTA, Patrícia Vieira, FALCÃO, Tiago. O eixo de garantia de renda no Plano Brasil sem miséria. In: CAMPELLO, Teresa; FALCÃO Tiago; COSTA, Patricia Vieira da (Orgs.). **O Brasil Sem Miséria**. Brasília, DF: MDS, SESEP, 2014b.

COSTA, Patrícia Vieira et al. Articulação Federativa no Plano Brasil sem Miséria. In: CAMPELLO, Teresa; FALCÃO Tiago; COSTA, Patricia Vieira da (Orgs.). **O Brasil Sem Miséria**. Brasília, DF: MDS, SESEP, 2014c.

CUNILL, Nuria. La intersectorialidad em las nuevas politicas sociales. Un acercamiento analítico-conceptual. **Gestión y política pública**, v. 23, n. 1, p.5-46, 1º semestre de 2014.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA (FAO). Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA) e Programa Mundial de Alimentos (PMA). **O estado da insegurança alimentar no Mundo**. 2014.

FERRAREZI, Elisabete; OLIVEIRA, Clarice G. **Reflexões sobre a emergência da participação social na agenda das políticas públicas**: desafios à forma de organização burocrática do estado. Brasília, DF, Trabalho apresentado no CONSAD, 2012. Disponível em: <<http://banco.consad.org.br/handle/123456789/802>>. Acesso em: março 2016.

FILGUEIRAS, Cristina Almeida Cunha. **Parceria intersetorial em políticas sociais**: o controle da frequência escolar no Programa Bolsa Família. Brasília, DF: Casoteca de Gestão Pública, ENAP, 2013. Disponível em: <<http://casoteca.enap.gov.br>>. Acesso em: 23 maio 2015.

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

KINGDON, John W. Como chega a hora de uma ideia? In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas Públicas, Coletânea**, vol. 2, Brasília, DF: ENAP, 2006.

MANDELL, Myrna. **What is collaboration?** Brasília, DF: ENAP, 16/08/2012. Paper apresentado no seminário Collaboration as a means for improving public services.

MENEZES, Francisco; MARTINS, Maíra. O Plano Brasil Sem Miséria e a participação social. In: CAMPELLO, Teresa; FALCÃO Tiago; COSTA, Patricia Vieira da (Orgs.). **O Brasil Sem Miséria**. Brasília, DF: MDS, SESEP, 2014.

MORIN, Edgar; LE MOIGNE, Jean-Louis. **A Inteligência da complexidade**. São Paulo: Editora Fundação Peirópolis, 2000.

MULGAN, Geoff. **The birth of the relational state**. 2010. Disponível em: <<http://www.youngfoundation.org/policy/tips/the-birth-relational-state>>. Acesso em: 27 junho 2011.

WALLE, Steven Van de; VOGELAAR, Merel. **Emergence and public administration**: a literature review for the project A New Synthesis in Public Administration. Department of public administration. Erasmus University Rotterdam, Paper. 2010.

Anexo 1 – Detalhamento dos componentes para análise sistêmica e institucional de Políticas Sociais

COMPONENTE SISTÊMICO	DIMENSÕES ANALÍTICAS
1. Contexto político e institucional	<ul style="list-style-type: none"> • Contexto em que foi criado o programa. • Fundamentos conceituais e estratégia política para enfrentá-lo.
2. Diagnóstico, objetivos e desenho da política	<ul style="list-style-type: none"> • Diagnóstico do problema. • Objetivos gerais e específicos, metas. • Desenho de alternativas e decisões. • Mudanças de objetivos: justificativa, extensão, reflexos nas metas e planos específicos avaliações.
3. Conjunto de programas, benefícios e serviços	<ul style="list-style-type: none"> • Complexidade operacional da oferta. • Criação e adequação de programas para população e públicos específicos. • Mudanças programáticas e mecanismos criados para responder a problemas, crises, pressões externas.
4. Produtos, resultados e impactos da política	<ul style="list-style-type: none"> • Cumprimento dos objetivos da política. • Produtos criados ou adaptados, resultados e impactos. • Qualidade dos serviços e programas ofertados. Papel dos recursos humanos, orçamentários etc. • Pesquisas, dados e indicadores para diagnóstico, monitoramento e aperfeiçoamento.
5. Recursos orçamentários	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema de partilha dos recursos e das atribuições em cada esfera de governo. • Alocação, disponibilidade e continuidade dos recursos ao longo do tempo. • Incentivos financeiros e transferências de recursos.
6. Organização institucional	<ul style="list-style-type: none"> • Arquitetura organizacional e institucional. • Arcabouço legal e normativo. • Organização funcional nas três esferas. • Segmentação na elaboração e a execução de políticas. • Grau de institucionalização normativa para cada esfera de governo. • Capacidade de mobilização de agentes governamentais, diálogo com Legislativo e sociedade
7. Governança, instrumentos de gestão e avaliação	<ul style="list-style-type: none"> • Arranjos de articulação e pactuação federativa. • Institucionalização de regras, tipos de relações e instrumentos de coordenação horizontal (governo federal) e vertical (entes federativos).

	<ul style="list-style-type: none"> • Gestão da intersetorialidade e condicionalidades. • Gestão do Cadastro e outros instrumentos. • Participação de bancos públicos (rede, serviços, bancarização, educação financeira, crédito, etc.). • Salas de situação, monitoramento, avaliação, sistemas de informação e ferramentas informacionais para gestão. • Capacidades institucionais nos entes federativos.
8. Gestão de pessoas	<ul style="list-style-type: none"> • Evolução do quantitativo de pessoal governo federal e entes federativos. • Perfil educacional, competências requeridas e trajetória profissional de burocratas e dirigentes. • Programas de Formação e desenvolvimento de servidores. • Carreira própria, concursos realizados, cargos existentes, competências.
9. Participação, controle social e comunicação	<ul style="list-style-type: none"> • Canais de diálogo e interlocução com governos subnacionais • Comunicação com os grupos populacionais. • Prestação de contas, responsabilização. • Institucionalização das estruturas de controle social e de participação pela sociedade (Conselhos, comissões, conferências, rede pública de fiscalização, Comitês, etc.).
10. Equipamentos e infraestrutura	<ul style="list-style-type: none"> • Rede de equipamentos e cobertura. • Disponibilidade de material e equipamentos requeridos (veículos, combustíveis, equipamentos de informática e rede de comunicação).

Fonte: Adaptado de Brasil 2015b