

Nota Pedagógica

Parceria intersetorial em políticas sociais: o controle da frequência escolar no Programa Bolsa Família

*Elaborado por Cristina Almeida Cunha Filgueiras
(2013)*

O objetivo do estudo do caso do acompanhamento das condicionalidades de educação pelo MDS e pelo MEC é extrair elementos para a análise das relações intersetoriais e da coordenação entre organizações públicas no âmbito da política social. Nesta seção são sintetizados os elementos centrais do caso e apresentadas orientações para utilização do estudo de caso destacando a relação entre as organizações envolvidas no programa analisado e contribuições da literatura sobre coordenação na gestão pública. Ao final são sugeridas atividades para exercícios com os alunos.

1. Os elementos centrais do caso

A gestão de condicionalidades do Bolsa Família é uma inovação no contexto das políticas públicas no Brasil. Ela envolve parceria entre dois ministérios, incluindo a construção conjunta de projetos, processos e sistemas, articulação das redes governamentais existentes em cada um dos setores nos três níveis de governo (federal, estadual e municipal) e uma regulamentação que estabelece as atribuições de cada um dos atores.

Desde a criação do PBF, foi ganhando relevância o acompanhamento da contrapartida de educação que as famílias devem cumprir. O compromisso com a educação forma, juntamente com as contrapartidas com a saúde dos membros da família, o conjunto de condicionalidades necessárias para manter o benefício.

De partida foi necessário formatar os objetivos e os processos, criar espaço nos organogramas e equipes nos ministérios envolvidos. Em seguida, houve contínuo esforço para que o tema saísse do discurso das autoridades e ganhasse corpo nos órgãos públicos e na prática de gestores e agentes implementadores. Contudo, o tema do acompanhamento da

frequência escolar e de sua relação com a superação da pobreza não obteve espaço prontamente nas agendas institucionais. Havia outros temas do próprio Bolsa Família que precisavam ser equacionados e que exigiram maiores esforços do governo.

O entendimento sobre os objetivos e significado do acompanhamento da frequência escolar para o conjunto da política de proteção social não era consenso entre os setores envolvidos, os gestores do programa de transferência de renda, da política de assistência social e da política de educação. Foi realizado um trabalho interinstitucional para gerar convergência.

O sistema de gestão das condicionalidades não encontrou modelo prévio no País ou em experiências de proteção social de outros países, nos quais poderia basear-se. Para sua estruturação foi – e continua sendo – necessário enfrentar a fragmentação da gestão pública entre áreas de política e ministérios, a compartimentalização dentro de uma mesma organização. Existem ainda as diferenças relativas à cultura organizacional, engajamento às diretrizes da política, capacidades institucionais, conflitos políticos, proatividade e dinamismo entre as unidades gestoras.

A coordenação intersetorial para a gestão do acompanhamento da frequência escolar requer elementos técnicos e políticos claros e pactuados. As trajetórias dos profissionais envolvidos também tiveram papel importante no Governo Federal, bem como as redes de interação pessoal que eles estabeleceram no planejamento e na execução dos programas.

O formato da gestão das condicionalidades não foi obtido de uma vez e suas características atuais continuam sujeitas a alterações. Foram construídas pontes. E continuam sendo necessários esforços para que elas sejam efetivamente utilizadas, isto é, que por elas transitem em mão dupla as iniciativas da política social integrada.

2- Orientações para utilização do estudo de caso

Ao utilizar a narrativa, recomenda-se que o professor tome em conta os seguintes pontos sobre a relação entre as organizações públicas envolvidas no programa analisado e sobre o tema da coordenação intersetorial na gestão pública.

A relação entre as organizações públicas envolvidas no Bolsa Família:

As regras impostas para o cumprimento de condicionalidade de educação buscam estimular a presença dos alunos pobres na escola, combater o abandono e a evasão escolar. No conjunto, essa estratégia responsabiliza não apenas a família, mas também os agentes públicos

de diversos setores com o objetivo de fazer com que a educação seja efetivamente um instrumento para superação da pobreza e redução da desigualdade.

Para que a estratégia adotada pelo programa seja efetiva, há um amplo esforço de coordenação e atuação intersetorial e intergovernamental. A articulação, além da realização adequada das rotinas operacionais, mobiliza esforços de todas as áreas envolvidas e, neste caso, particularmente do MEC e do MDS.

A colaboração no nível local pode ser favorecida pela existência de acordos e efetiva articulação entre os dois principais ministérios envolvidos. Ou seja, a existência de coordenação no nível do Governo Federal (entre os ministérios) contribui para promover a ação integrada no nível local, uma vez que transmite exemplo, diretrizes, estímulo e cobrança, ao mesmo tempo em que sinaliza a existência de compromisso por parte das autoridades máximas da área e sua responsabilidade com a articulação.

Para que fosse possível alcançar o resultado de monitoramento de aproximadamente 17 milhões de estudantes beneficiados pelo programa, foi preciso estabelecer normativas conjuntas e mecanismos institucionais de colaboração, definir procedimentos operativos e adotar estruturas de incentivos. Desenvolvidos no nível macrogerencial, isto é, Governo Federal, tais elementos dão diretrizes e orientam o trabalho coordenado que se espera existir no nível de implementação local em cada Município.

A gestão das condicionalidades não se limita ao registro de informações sobre seu cumprimento e efeito nos benefícios. Ela é estratégica para identificação das famílias que estão em maior vulnerabilidade e risco social e, por isto, requerem acompanhamento mais próximo por outras políticas para enfrentar dimensões determinantes das vulnerabilidades que ultrapassam a insuficiência de renda.

Existem diversas tensões no acompanhamento das condicionalidades:

- O MDS, responsável pela gestão do programa, não possui uma posição hierárquica que lhe confira autoridade para exigir um comportamento de outro ministério e dos agentes públicos a ele associados. Pode haver interesses e motivações divergentes. Apesar dos dispositivos legais que atribuem a esse ministério o papel de articulador das ações dos órgãos do Governo Federal envolvidos com o programa, faz-se indispensável o trabalho de concertação e a gestão compartilhada.

- Situação semelhante ocorre no relacionamento do Governo Federal com os demais entes da federação (Estados e Municípios e,

nestes, prefeituras, secretarias de educação e escolas) para que monitorem o cumprimento da frequência escolar.

- O Bolsa Família interfere na cultura da escola e a impulsiona ao desafio da intersetorialidade, pois as razões que levam crianças e adolescentes a terem dificuldades para frequentar regularmente as aulas extrapolam em geral os limites apenas educacionais. Torna-se necessário um diálogo com outras áreas de política pública, em especial com a assistência social e a saúde, para que se tomem medidas que ajudem a inserção e a permanência na escola.

- O acompanhamento das famílias dos alunos que não cumprem a frequência escolar mínima, a ser realizado pelas equipes da assistência social em articulação com outros atores públicos, está apenas iniciando na maioria dos Municípios. Foram definidos pelo gestor federal as normas e os procedimentos. Porém as expectativas sobre o trabalho social superam em muito as capacidades instaladas das unidades de atendimento. As equipes da assistência social questionam o fato de haver, em todos os níveis de governo, setores que exigiriam desta política específica apresentar sozinha soluções aos riscos e vulnerabilidades sociais das famílias em extrema pobreza.

Tema coordenação na gestão pública:

Recomenda-se que, para estimular a análise do caso, o professor considere algumas contribuições da literatura sobre gestão pública.

A crescente complexidade do setor de serviço social e insulamento tornam necessária a ênfase na integração horizontal. Ganha importância compartilhar informação, sincronizar ação e compatibilizar as missões organizacionais entre si.

Em uma escala de “totalmente fragmentado” a “totalmente conectado”, a coordenação implica uma conexão de média intensidade entre diversos elementos, dentre os quais se destacam: encontrar terreno comum; nível de compromisso; indispensável “entender um ao outro”; compartilhamento de informação e visão estratégica sobre sua utilização. (Keast, Brown e Mandell, 2012).

A coordenação é um processo ao mesmo tempo político e técnico. Ela permite gerar acordos em torno a objetivos estratégicos e, como elemento para o alcance dos objetivos principais da política social, visa: evitar ou minimizar a duplicação e superposição de políticas; reduzir as inconsistências das políticas; assegurar prioridades políticas e promover a coesão e coerência entre as políticas; atenuar o conflito político e burocrático; promover a perspectiva holística que supere a visão setorialista e estreita das políticas (Peters, 1998).

Coordenação requer a criação de sinergia nas seguintes dimensões: cognitivas; de processo e atividades; de recursos; de autoridade. Ela não

está isenta de luta de poder, resistências a mudanças nas culturas organizacionais, ou receio em aceitar novas práticas de ação intersetorial (Peters, 1998).

A construção de capacidade colaboradora entre agências tem um componente tangível (formado por espaço, orçamento e recursos humanos) e um componente intangível (formado por interesse e disposição das pessoas para trabalhar em conjunto) (Bardach *apud* Licha y Molina, 2006).

Parâmetros de capacidades políticas e técnicas indispensáveis para a articulação e coordenação de políticas (intersetorial e intergovernamental). Decálogo da coordenação: critérios básicos: 1- vontade e coesão política; 2- definição de objetivos estratégicos; 3- estruturas e mecanismos de coordenação (com objetivos e funções concretas e claramente definidas); 4- participação dos atores; 5- institucionalidade legítima; 6- capacidade de coordenação e liderança; 7- espaços de diálogo e deliberação; 8- sinergias; 9- cultura de cooperação e incentivo; 10- sistemas de informação, comunicação, monitoramento e avaliação (Licha y Molina 2006).

3- Sugestão de atividades e questões a serem propostas aos alunos

a) Identificar e analisar:

- a divisão de atribuições e tarefas entre as organizações envolvidas no acompanhamento da frequência escolar;
- como cada um dos ministérios se organizou ou se adaptou para cumprir as atribuições;
- as estratégias escolhidas e os elementos que facilitaram a parceria;
- os elementos técnicos e políticos exigidos na coordenação intersetorial do programa;
- as dificuldades ou obstáculos encontrados. Como foram superados? Se não foram, por quê?
- os fatores críticos de sucesso e as fragilidades ou limitações;
- as mudanças ocorridas nas organizações ao longo do processo. Distinguir entre: - aquelas que repercutiram (positiva ou negativamente) na articulação setorial; - aquelas que decorreram da gestão das condicionalidades e/ou da articulação intersetorial;
- possíveis obstáculos e resistências encontradas. Com foram enfrentados? Se fosse gestor do MDS, como você enfrentaria? Se fosse gestor do MEC, como você enfrentaria?
- se houve impasses, encruzilhadas ou dilemas do processo. Como foram enfrentados? Se fosse gestor do MDS, como você enfrentaria? Se fosse gestor do MEC, como você enfrentaria?

- diferenças de pontos de vista e de entendimento sobre os objetivos. Foram geradas convergências? Como? Que outras propostas você apresentaria caso estivesse na coordenação do programa?

- o que foi aprendido pelas organizações envolvidas no caso analisado;

- o que você aprendeu do caso analisado?

- os elementos que indicam haver consolidação da parceria construída; os elementos que favorecem ou não a sustentabilidade da parceria.

b) Discussão em grupos sobre as seguintes afirmativas expressas por responsáveis pela gestão de condicionalidades no MDS e no MEC e propostas de solução:

“Da forma como foi pensado, o Bolsa Família não pode funcionar se não for na horizontalidade, mas no Brasil não é fácil construir horizontalidade”.

“Como os dois ministérios estão no mesmo nível, é importante uma coordenação central. O bilateral é necessário, mas não suficiente”.

“Nenhuma gestão intersetorial ocorre se não houver muito suor e inspiração”.

“São as pessoas que tecem as redes. As relações interpessoais contam muito nas parcerias”.

“O sistema de informação é ferramenta indispensável do processo. Na realidade ele ocupa o lugar central na interação entre os ministérios”.

Os grupos podem discutir ainda as seguintes ideias sobre parceria intersetorial, que por vezes encontramos entre agentes das políticas públicas.

Cada um faz o seu papel e não atrapalha o outro.

Cada um conduz o processo até uma parte do caminho e passa o bastão ao seguinte, que faz a sequência.

c) Considerando que a gestão de condicionalidades “é um trabalho essencialmente relacional”, faça o exercício de colocar-se no lugar do gestor geral das condicionalidades e examinar as seguintes exigências e habilidades:

- “entender a lógica da outra política”
- “conhecer a cultura da organização”
- “abrir-se para o outro”
- “aproveitar janelas de oportunidades”
- ser “diplomático”
- “saber dar palco para o parceiro”

- “não ser autoritário”
- “ser proativo”
- “ter perfil de negociador”

Após examiná-las, discuta com o grupo:

O que você entende por cada uma das expressões?

Como desenvolver as habilidades mencionadas?

Você considera que possui essas habilidades? Como as desenvolveu?

Como elas poderiam ser desenvolvidas pelos servidores?

d) Fazer o exercício de colocar-se no lugar de cada um dos profissionais que estão “na ponta”, isto é, em interação direta com os beneficiários do programa, na escola ou no trabalho social. Analisar como, do ponto de vista de cada um desses profissionais, ocorre ou não ocorre a “coordenação intersetorial”. Examine ainda as repercussões dessa situação para seu trabalho.

e) De acordo com Keast, Brown e Mandell (2012), em uma escala de “totalmente fragmentado” a “totalmente conectado”, em geral a coordenação na gestão pública implica uma conexão de média intensidade entre diversos elementos, dentre os quais se destacam: encontrar terreno comum; nível de compromisso; indispensável “entender um ao outro”; compartilhamento de informação e visão estratégica sobre sua utilização. Analise se estes elementos estão presentes no caso apresentado.

f) Você considera que o caso da articulação entre MEC e MDS em torno da condicionalidade de educação do Bolsa Família é útil para refletir sobre o tema “coordenação intersetorial” em outros programas e políticas? Por quê? Quais são os elementos que podem ser úteis?

Referências bibliográficas

KEAST, Robyn; BROWN, Kerry e MANDELL, Myrna. Encontrando a combinação certa: decifrando significados e estratégias de integração.

Revista do Serviço Público. Brasília 63 (3): 311-341, jul/set 2012.

LICHA, Isabel y MOLINA, Carlos Gerardo. Coordinación de la política social: criterios para avanzar. **Serie Documentos de Trabajo** 1-58. Washington DC: Instituto Interamericano para el Desarrollo Social. Banco Interamericano de Desarrollo. 2006.

PETERS, Guy. Managing Horizontal Government. The Politics of Coordination. **Research paper** n. 21. Ottawa. Canadian Centre of Management Development. 1998.