Enap *Cadernos*

De qual Burocracia as Políticas Públicas Intersetoriais e Federativas precisam?

Análise das competências requeridas à atuação dos gestores do programa Bolsa Família

Vanessa Elias de Oliveira (UFABC)
Gabriela Lotta (UFABC)

50

Enap *Cadernos*

De qual Burocracia as Políticas Públicas Intersetoriais e Federativas precisam?

Análise das competências requeridas à atuação dos gestores do Programa Bolsa Família

Vanessa Elias de Oliveira (UFABC)

Gabriela Lotta (UFABC)

Linha de pesquisa: Profissionalização da burocracia no Brasil

50

Brasília

- 2017 -

Fundação Escola Nacional de Administração Pública (Enap)

Presidente
Francisco Gaetani

Diretor de Educação Continuada
Paulo Marques

Diretora de Formação Profissional e Especialização
Iara Cristina da Silva Alves

Diretor de Pesquisa e Pós-Graduação Stricto Sensu
Fernando de Barros Gontijo Filgueiras

Diretor de Inovação e Gestão do Conhecimento
Guilherme Alberto Almeida de Almeida

Diretora de Gestão Interna
Camile Sahb Mesquita

Editor: Fernando de Barros Gontijo Filgueiras – *Coordenadora-Geral de Pesquisa:* Marizaura Reis de Souza Camões – *Chefe da Assessoria de Comunicação:* Janaína Cordeiro de Morais Santos – *Revisão:* Roberto Carlos Ribeiro Araújo – *Revisão gráfica:* Ana Carla G. Cardoso – *Projeto gráfico:* Livino Silva Neto – *Editoração eletrônica:* Amanda Soares.

Ficha Catalográfica: Equipe da Biblioteca Graciliano Ramos/Enap

O484q Oliveira, Vanessa Elias de

De qual burocracia as políticas públicas intersetoriais e federativas precisam? : análise das competências requeridas à atuação dos gestores do programa Bolsa Família / Vanessa Elias de Oliveira e Gabriela Lotta – Brasília: Enap, 2017.
72 p. : il. – (Cadernos, 50)

Linha de pesquisa: Profissionalização da burocracia no Brasil
ISSN 0104-7078

1. Administração Pública. 2. Políticas Públicas. 3. Implementação. 4. Burocracia. I. Título.

CDU351:005.371

Enap, 2017

Este trabalho está sob a Licença *Creative Commons* – Atribuição: Não Comercial – Compartilha Igual 4.0 Internacional

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

Escola Nacional de Administração Pública (Enap)
Diretoria de Comunicação e Pesquisa
Coordenação-Geral de Pesquisa
SAIS – Área 2-A – 70610-900 — Brasília-DF, Brasil

Sumário

1 Introdução 5
2 Referencial teórico 7
2.1 Contextualizando o debate 7
2.2 O Programa Bolsa Família 10
2.3 Desafios da articulação horizontal – Intersetorialidade 12
2.4 Desafios da articulação vertical – Relações federativas 15
2.5 Capacidades estatais para implementação do Bolsa Família . 17
2.6 Competências para atuação dos gestores na construção de capacidades estatais para implementação do Bolsa Família 19
3 Metodologia 21
3.1 Seleção de municípios 22
3.2 Burocratas de médio escalão a serem entrevistados 30
3.3 Metodologia para pesquisa de campo 31
3.4 Metodologia para mapeamento das competências 31
4 Entrevistas realizadas 33
5 Análise das entrevistas 34
5.1 A visão dos gestores federais do PBF 34
5.2 A visão do gestor estadual do PBF 36
5.3 A visão dos gestores municipais do PBF 37
5.4 Elementos importantes sobre os desafios para competências .. 39
6 Mapeamento das competências 41
6.1 Competências existentes 43
6.2 Comparação entre as competências requeridas e existentes nos diferentes entes federativos 43
6.3 Comparação entre os municípios estudados 60
6.4 Proposição de estratégias e temas de formação 61
6.5 Considerações finais 64
7 Diretrizes para capacitação 67
Referências bibliográficas 69

1 Introdução

Apresentamos aqui os resultados da pesquisa "***De qual burocracia as políticas públicas intersetoriais e federativas precisam? Análise das competências requeridas à atuação dos gestores do Programa Bolsa Família***", realizada pela parceria entre a Enap e a UFABC, na figura das pesquisadoras Vanessa Elias de Oliveira e Gabriela Lotta, entre junho de 2015 e junho de 2016. Trata-se de um esforço no sentido de compreender um dos principais problemas enfrentados no processo de implementação de políticas públicas intersetoriais e em contextos federativos, que é a dificuldade de coordenação entre as distintas burocracias públicas – de diferentes setores e níveis de governo. Culturas organizacionais e lógicas de atuação, no caso da primeira variável (intersetorialidade), bem como conflitos de interesse interfederativos, no caso da segunda (interação intergovernamental), são fatores que dificultam sobremaneira a implementação de políticas públicas complexas, ou seja, que juntam essas duas variáveis em seu desenho institucional.

Nesse contexto, torna-se questão central para o sucesso das políticas públicas as adequadas capacidades e competências das burocracias envolvidas, aumentando assim as suas probabilidades de êxito. Pressupõe-se, aqui, que tais capacidades não são natas, mas adquiridas por meio de uma série de fatores, os quais incluem experiência acumulada em gestão pública, mas não apenas; programas de capacitação são também essenciais para que os gestores públicos compreendam adequadamente seu papel e sua função, exercendo-os da maneira mais adequada possível.

Tendo isso em vista, a presente pesquisa buscou mapear as competências apresentadas, bem como as requeridas e/ou desejadas dessas burocracias, com o foco na burocracia de médio escalão, nos diferentes níveis de governo (Municípios, Estados e União), bem como as lacunas e demandas para seu aprimoramento por meio de programas de capacitação a serem levados a cabo pelo Governo Federal. Para tanto, e partindo do problema apontado, a pesquisa analisou os gestores do Programa Bolsa Família, em função de ser esse um programa federal que conta com uma burocracia qualificada tecnicamente, conforme já discutido por Silva (2013); ademais, é reconhecidamente exitoso, do ponto de vista da gestão, apesar de ser uma política que soma as duas variáveis acima mencionadas (interação intergovernamental e intersetorialidade) – e que, portanto, contribuiriam para o seu "esperado insucesso".

O presente relatório, que busca publicizar os resultados encontrados pela pesquisa desenvolvida, está dividido em seis partes. Em primeiro lugar, apresentamos o referencial teórico que norteou a análise dos casos estudados. Em seguida, detalhamos a metodologia para a seleção dos casos e para a análise dos dados coletados empiricamente. Posteriormente, listamos e analisamos as entrevistas realizadas, as quais geraram o mapeamento das competências apresentadas na sequência. Por fim, a partir desses resultados, propomos diretrizes para a capacitação dos gestores públicos envolvidos com a implementação do Programa Bolsa Família.

2 Referencial teórico

Para a elaboração do referencial teórico, foram realizadas buscas no *google scholar* com as palavras-chave "Bolsa Família" associadas às seguintes palavras: "Gestores", "Burocracia", "Competências", "Municípios". Os resultados encontrados foram analisados para a seleção dos artigos mais aderentes à proposta da pesquisa. O mesmo procedimento foi realizado com o site scielo.br. No total, foram lidos e sistematizados cerca de 25 materiais, entre artigos, teses, relatórios de pesquisa e documentos oficiais que tratavam do tema em questão.

A apresentação do referencial teórico está estruturada em 6 partes. Na primeira faremos uma breve introdução, contextualizando o debate. A segunda seção tratará brevemente da literatura que conceitua e analisa o PBF. A terceira e quarta seções são voltadas a analisar os desafios da articulação horizontal e vertical, bases fundantes do PBF. A quinta seção apresentará o que a literatura fala a respeito das capacidades estatais do PBF. Na sexta seção levantaremos algumas das competências requeridas a gestores do PBF tratadas pela literatura.

2.1 Contextualizando o debate

A literatura brasileira já avançou nos últimos anos em apontar como o Estado brasileiro tem sofrido diversas transformações desde a promulgação da Constituição Federal de 1988. Além da ideia de redemocratização, central para compreensão de parte das mudanças do Estado brasileiro, a Constituição ainda trouxe centralidade na agenda para a questão federativa e para a ideia de Estado provedor de direitos sociais. Todas essas mudanças provocaram, ao longo dos últimos 30 anos, alterações profundas na maneira como se pensa a estrutura do Estado brasileiro.

Analisando esse Estado e a atuação da burocracia nele, Pires (2015) aponta que há 4 vetores atuando nesse momento. O primeiro vetor diz respeito à lógica política que permeia o Estado brasileiro pós Constituição Federal de 1988. A divisão de poderes e o presidencialismo de coalizão trazem particularidades à operação de políticas públicas, como a necessidade de viabilizar as ações por meio de apoios políticos. "Essa dinâmica traz sérias implicações para a gestão e implementação de políticas públicas no País, pois recursos administrativos essenciais passam a ser filtrados pela lógica da manutenção do apoio político" – esse, nem sempre, segue de acordo com as

prioridades da burocracia e muitas vezes acaba dificultando a coordenação intragovernamental e de ações transversais.

O segundo vetor diz respeito à descentralização político-administrativa que acabou por envolver municípios e estados nas políticas públicas e, portanto, exige do Governo Federal capacidade de articulação entre os entes federativos para que as políticas sejam executadas. O terceiro vetor se relaciona com a complexidade de agências envolvidas na produção das políticas públicas para garantirem direitos individuais, coletivos e difusos. Apenas para citar algumas, temos o papel cada vez maior de todo o sistema de controles, bem como das agências reguladoras, dos demais poderes etc., que também exigem uma ampla capacidade de coordenação e negociação entre diferentes agências para que as políticas públicas aconteçam.

Por fim, o quarto vetor tem a ver com a construção de um ambiente institucional que incorpora a participação social nos processos de formulação e controle das políticas públicas. Somados à necessidade de transparência, mais uma vez se reforça a necessidade de que o Executivo seja capaz de articular e envolver outros atores na produção das políticas públicas.

Embora esses vetores reflitam os importantes avanços históricos da construção de um Estado democrático no Brasil, eles também trazem diversas complexidades e desafios para a sua gestão. Como afirma Pires (2015):

> em um ambiente institucional de tal forma "intricado" (Abers; Keck, 2013), a concretização de políticas públicas ocorre somente por meio da intervenção e entrelaçamento de múltiplas arenas. Assim, a busca por um nível mínimo de comunicação, articulação e coordenação entre os diversos atores envolvidos, e a produção de coerência e complementaridade entre suas ações se torna um dos principais desafios para o funcionamento do governo (Pires, 2015).

Uma das características mais marcantes dada por esse contexto, portanto, é a necessidade do Estado atuar de forma articulada, tanto promovendo interfaces entre seus próprios órgãos e agências, como se articulando com diferentes entes federativos e com a sociedade civil.

Em um exaustivo trabalho de análise de políticas federais prioritárias, Gomide e Pires (2014) apontam que há mudanças importantes nos arranjos institucionais dessas políticas, entendidos aqui como conjunto de regras, mecanismos e processos que definem de forma particular como se coordenam os atores e interesses na implementação de uma política específica. Entre as várias características desses novos arranjos, está presente a ideia de que eles se constroem baseados em lógicas de interação e articulação que pressupõem o envolvimento de múltiplos e diferentes atores para a consecução das políticas. Lotta e Favareto (2016) sintetizam as características desses novos arranjos como a intersetorialidade (envolvimento de diferentes ministérios), o envolvimento de diferentes atores federativos e de atores da sociedade civil ou do mercado.

Essas características dos novos arranjos institucionais acabam levando o Estado a ter de atuar de maneira articulada com os mais diversos tipos de atores para, conjuntamente, construírem ou implementarem as políticas públicas. Dado que a atuação do Estado se concretiza pela atuação de sua burocracia, passa a ser papel da burocracia promover essas articulações. Essa se torna, assim, uma das características e funções importantes para compreensão do papel das burocracias nesse novo contexto, qual seja: sua capacidade de promover articulações com os mais variados atores.

Nos últimos anos, a literatura tem buscado aprofundar a compreensão da atuação da burocracia e seu papel na efetivação das políticas públicas. Foram feitos significativos avanços em termos de compreender a burocracia do alto escalão e a burocracia implementadora (burocracia de nível de rua). Já a burocracia intermediária, aquela que atua no médio escalão, começou a ser estudada ainda mais recentemente (Lotta; Pires; Oliveira, 2014). A importância dessa burocracia intermediária está justamente em ser o elo entre o alto escalão e os implementadores das políticas – sendo ela quem conecta a ideia de tomada de decisão (formulação) com a execução. Como apontam Lotta, Pires e Oliveira (2014), a partir dos trabalhos de Huising e Silbey (2011):

> Estudos mostram que esta burocracia intermediária tem um papel fundamental no sentido de articulação e promoção de relações entre diferentes tipos de atores "são os atores responsáveis por interagirem com seus subordinados e garantir deles complacência para implementação das regras desenhadas por níveis superiores". Para as autoras, o papel destes gestores é de governar o gap existente entre as regras e a possibilidade real de aplicação, o que chamam de regular as relações (Lotta; Pires; Oliveira, 2015).

Em pesquisa recente sobre a atuação, perfil e trajetória da burocracia de médio escalão do Governo Federal, foi reforçada a ideia de que esses atores são estratégicos para efetivação das políticas públicas, na medida em que atuam tanto numa articulação vertical (com superiores e subordinados), como horizontal (com atores de outros setores) (Oliveira; Lotta, 2015; Pires, 2015; Abers *et al*., 2014; Godinho, 2015; Ambrozio, 2015). E é essa atuação articuladora que lhes permite construírem e implementarem políticas que deem conta desse contexto onde os novos arranjos institucionais operam.

Embora essa característica esteja mais clara com relação à burocracia federal, o mesmo não pode ser dito com relação às burocracias dos níveis estadual e municipal, que operam nas mesmas políticas públicas. Na realidade, pouco se sabe sobre o perfil e atuação dos gestores dos mesmos entes federativos, visto que a literatura, na maioria das vezes, se concentra em estudos da burocracia federal (Gouvêa, 1994; Schneider, 1994; Loureiro, Abrucio; Rosa, 1998; Loureiro; Abrucio, 1999; Bresser Pereira, 2007; Olivieri, 2007), conforme já explicitaram Oliveira e Abrucio (2011).

Essa falta de conhecimento a respeito de quem são e o que fazem os gestores estaduais e municipais acaba sendo, para além de uma lacuna teórica, um desafio para a própria estruturação de políticas com lógica federativa, na medida em que a burocracia federal acaba concebendo políticas sem ter o respaldo necessário de capacidades em municípios e estados para implementarem-nas. E, muito embora haja um discurso constante da burocracia federal sobre as incapacidades dos municípios e estados, pouco também se investe na formação de competências burocráticas nesses entes federativos – o que reforça a necessidade da lógica centralizadora das políticas nos últimos anos (Almeida, 2005; Arretche, 2012; Oliveira; Lotta, 2014).

Para compreender o perfil e atuação da burocracia de médio escalão atuante no Programa Bolsa Família (PBF) e inserida em diferentes contextos institucionais, como municípios e governos estaduais de portes distintos, levantamos, primeiramente, a literatura que trata da burocracia inserida no Bolsa Família, de forma a dar subsídio para a pesquisa empírica a ser desenvolvida. Embora ainda bastante escassa, a literatura, como será demonstrado a seguir, aponta para a importância de se compreenderem as relações verticais e horizontais dessa burocracia, dado que os principais desafios inerentes ao programa estão relacionados à capacidade de coordenar diferentes organizações inter e intragovernamentais em prol da atuação integrada.

Estruturamos, dessa forma, o olhar da literatura a partir de uma breve retomada sobre como funciona o PBF, em seguida os desafios apontados a respeito da articulação horizontal (intersetorialidade), os desafios da articulação vertical (relações federativas), a ideia de capacidades estatais e, por fim, alguns *insights* preliminares sobre competências requeridas aos burocratas para efetivação do programa nesse contexto.

2.2 O Programa Bolsa Família

Visto que há já uma extensa literatura analisando o programa, suas regras e funcionamento, não nos deteremos longamente nessa descrição. É importante apenas salientar algumas questões sobre o desenho do programa e sua implementação, sua lógica de funcionamento e algumas características de inovação que ele introduz.

O PBF é um programa de transferência de renda condicionada criado em 2003, num contexto de políticas de combate à pobreza. Como aponta Oliveira (2014), o PBF foi criado com a:

> missão de unificar os programas nacionais de transferência de renda existentes (Bolsa Escola Federal, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás, Cartão Alimentação e Programa de Erradicação do Trabalho Infantil). Ao direcionar recursos para a população em situação de pobreza/pobreza extrema, o PBF incorpora, na sua arquitetura, um conjunto de condições que devem

> ser satisfeitas pelas famílias beneficiadas, vinculando-as ao programa (Oliveira, 2014, p. 3).

O Programa Bolsa Família tem três eixos: transferência de renda; condicionalidades (saúde, educação e assistência social); e ações complementares para desenvolvimento das famílias.

Para sua estruturação, o PBF conta com a atuação conjunta de diferentes organizações. O Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) é o gestor do programa, via Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (SENARC). O órgão é responsável por elaborar as normativas, gerenciar o cadastro único e coordenar os demais órgãos envolvidos em torno da ação.

Ainda em nível federal, estão envolvidos o Ministério da Educação e o Ministério da Saúde, responsáveis pela gestão das condicionalidades. A Caixa Econômica Federal também tem um papel central, na medida em que é responsável pelo pagamento dos benefícios. Para a implementação do PBF, são também envolvidos governos estaduais e municipais. Os estados deveriam atuar na capacitação e apoio aos municípios, embora nem todos eles executem esse papel. Já aos municípios cabem as principais atividades de implementação do programa, desde realizar o cadastro das famílias beneficiárias, até monitorar as condicionalidades. Para tanto, a implementação do PBF nos municípios também pressupõe uma ação articulada de diferentes secretarias. Em geral a de assistência social, saúde e educação, embora isso possa depender do desenho do programa e da estrutura organizacional em cada localidade.

Em seus mais de 10 anos de existência, o PBF já é identificado como uma política com alto grau de efetividade e inovação. Com relação à inovação, a literatura aponta os vários instrumentos gerenciais com os quais o PBF trabalha como inovadores para garantir a efetivação de um programa com tal grau de coordenação, descentralização e capilaridade (Coutinho, 2013).

Entre as inovações relatadas estão:

1) **CadÚnico e mecanismo de focalização**: o CadÚnico é o instrumento de cadastro das famílias beneficiárias do programa. O cadastro é realizado pelos municípios e é a partir deles que as famílias, quando se enquadram no perfil exigido, passam a receber as transferências de renda. Atualmente o cadastro tem sido também usado como base informacional para desenho de diversos outros programas do Governo Federal, tendo se transformado num importante instrumento para identificação de famílias de baixa renda e com perfis específicos para se tornarem beneficiários de diversos programas de combate à pobreza. A literatura aponta que, a partir dele, o PBF tem conseguido ter um amplo sucesso em termos de focalização da política, na medida em que a margem de erro dos beneficiários é bastante reduzida, o que significa que os recursos de fato alcançam os extratos mais pobres da sociedade a custos relativamente baixos (Coutinho, 2013).

2) **Condicionalidades**: para receberem a transferência mensal, as famílias precisam atender a uma série de condicionalidades na saúde e na educação. Quanto à saúde, as crianças precisam estar vacinadas, com acompanhamento periódico, bem como as gestantes precisam realizar o pré-natal. Com relação à educação, as condicionalidades dizem respeito à garantia da frequência escolar. As condicionalidades são apontadas pela literatura como uma importante inovação, como aponta Coutinho: "A adoção de uma racionalidade indutora – e premial – de comportamento no campo da política social brasileira marca uma inovação no Estado de Bem-Estar brasileiro, além de ser peculiar também no campo das transferências condicionadas de renda" (Coutinho, 2013). A literatura também aponta que a lógica das condicionalidades não é punitiva, ou seja, quem não as atende não é visto como alguém que infringe as regras, mas sim como um alerta à vulnerabilidade das famílias (Coutinho, 2013).

3) **IGD**: o Índice de Gestão Descentralizada foi criado para avaliar a qualidade e atualização das informações do CadÚnico e "assiduidade e a integridade das informações sobre o cumprimento das condicionalidades das áreas de educação e saúde por parte das famílias beneficiárias. Seu objetivo é avaliar mensalmente a qualidade da gestão do PBF e do CadÚnico em cada município e, a partir dos resultados identificados, oferecer apoio financeiro para que os municípios melhorem sua respectiva gestão" (Coutinho, 2013, p. 25). Ele é apontado pela literatura como um importante instrumento de coordenação federal, na medida em que regula o repasse de recursos entre Governo Federal e municípios (Bichir, 2011) e permite um monitoramento das ações para promoção de melhorias das capacidades municipais (Oliveira, 2014).

Como se pode perceber, as principais inovações relativas à gestão do PBF dizem respeito à sua capacidade de ampliar os processos de coordenação verticais e horizontais com vistas a garantir a efetivação de um programa com características intersetoriais e federativas. Essa lógica está inserida no contexto dos novos arranjos institucionais, apontados na introdução, que permitem a construção de políticas mais complexas tanto em termos do seu desenho, como da sua implementação. Embora esses novos arranjos institucionais marquem uma nova fase para as políticas públicas, certamente aumentando sua capacidade de gerar respostas efetivas, a literatura demonstra que eles também trazem uma série de novos desafios ao Estado em termos de coordenação. Parte desses desafios serão tratados nas duas próximas seções.

2.3 Desafios da articulação horizontal – Intersetorialidade

Um primeiro desafio colocado pelo PBF diz respeito à atuação horizontal – ou intersetorial – para implementação do programa. A intersetorialidade é a coordenação de diferentes setores para, conjuntamente, construírem soluções que resolvam de forma produtiva problemas sociais (Cunill Grau,

2005). Ela nasce como resposta ao problema da excessiva especialização organizacional que se construiu em organizações ao longo do século 20 e seria, portanto, o ajuste mútuo entre atores ou a adoção de interações mais deliberativas que produziriam resultados positivos aos participantes, limitando consequências negativas e, ao mesmo tempo, produzindo maior coerência, reduzindo redundâncias, lacunas e contradições entre políticas e dentro delas (BOUCKAERT *et al.*, 2010).

A intersetorialidade é construída pela conjunção de saberes e experiências para formulação, implementação, monitoramento ou avaliação de políticas públicas, buscando alcançar resultados sinérgicos em situações complexas (LOTTA; FAVARETO, 2016). A lógica intersetorial pressupõe articulação e junção de diferentes ações com um foco específico, seja um território onde se quer atuar, um determinado público ou um problema complexo a enfrentar (INOJOSA, 1998).

No caso do PBF, a intersetorialidade se faz presente tanto no desenho da política, como na sua implementação. A construção de uma política baseada em condicionalidades intersetoriais já traz consigo a necessidade de uma articulação entre diferentes áreas – neste caso saúde e educação – que se efetiva com o monitoramento na ponta baseado também na ação conjunta de diferentes áreas.

Uma parte da literatura a respeito do PBF tem estudado o processo de construção dessa intersetorialidade, considerando seus mecanismos, sua efetividade e principais desafios.

Bichir (2011) identifica que a coordenação intersetorial tem sido promovida, em grande medida, pela existência dos instrumentos inovadores apontados anteriormente. É a partir do CadÚnico, do IGD e da gestão das condicionalidades que a ação entre diferentes áreas do Governo Federal e dos municípios passa a ser integrada. Como aponta Silva (2013), "uma parte significativa da construção da intersetorialidade no PBF diz respeito à busca por tornar efetivo o acompanhamento das condicionalidades, envolvendo mecanismos de coordenação com a política de inclusão escolar e com a política de atenção básica em saúde" (SILVA, 2013, p. 331).

No entanto, para além dos instrumentos formais, Silva (2013) identifica no Governo Federal um conjunto de outros mecanismos que permitiram a construção de processos coordenados de intersetorialidade:

> 1) a construção de capacidades técnicas, através da formação de órgãos e de suas burocracias;
>
> 2) o empoderamento e a autonomia para experimentação, o que gera condições para que as equipes se engajem fortemente e inovem;
>
> 3) a estratégia de utilização das redes informais e das experiências pregressas dos burocratas como instrumentos de incremento e de maior materialização da coordenação;

> 4) o processo de legitimação técnica e política, tanto pelas relações interpessoais, quanto pelos resultados apresentados pelas burocracias;
>
> 5) o processo de fortalecimento institucional e formalização de padrões, em que as contribuições pontuais se unificam e ganham permanência no tempo, moldando e dando estabilidade às instituições (Silva, 2013, p. 344).

No caso dos governos municipais, a necessidade de articulação entre as diferentes secretarias também é um desafio à coordenação intersetorial. No entanto, como aponta Coutinho (2013), para além do desafio de integrar com saúde e educação, nos municípios o PBF tem um enorme desafio em integrar suas ações às ações relacionadas ao Sistema Único de Assistência Social (Suas). Como aponta o autor, embora o PBF seja concebido como:

> parte integrante do universo mais amplo da assistência social – e, portanto, do SUAS –, em grande medida vem sendo implementado, especialmente no plano federal, por meio de um arranjo jurídico-institucional distinto do arranjo da assistência social. Já no plano municipal, como mencionado, o PBF e a assistência social se integram de forma mais intensa e orgânica em sua dinâmica de implementação (Coutinho, 2013, p. 13).

Os desafios de articular as ações do PBF com o Suas nos municípios dizem respeito não apenas a pensar formas conjuntas de cadastrar as famílias e acompanhá-las, mas também em como dispor da mesma burocracia para ações distintas e complementares, como usar as mesmas estruturas físicas, gerenciais e tecnológicas, como potencializar programas municipais complementares e como se utilizar dos mesmos mecanismos de participação social para as diversas ações (Coutinho, 2013).

Com relação especificamente à burocracia que gerencia o programa, a intersetorialidade traz um conjunto de desafios também. De forma geral, a intersetorialidade pressupõe a capacidade de construir diálogos com burocracias com diferentes referenciais, lógicas e *modus operandi*. Isso significa, na prática do PBF, que as burocracias da assistência social precisam dialogar com as da saúde e da educação, ao menos. No caso da burocracia federal, essa articulação ainda deve se dar com os gestores da Caixa Econômica, além dos órgãos de controle. Dada a sua ampla visibilidade, os gestores do PBF também precisam, cada vez mais, se articular com gestores de outros ministérios e setores que buscam construir ações conjuntas com o PBF (Oliveira; Lotta, 2015). Essa necessidade de atuação com distintos setores exige, por parte dos gestores, amplas capacidades de diálogo, de compreensão de lógicas diferentes, de negociação e de construção de ações integradas, elementos que não estavam presentes nas lógicas tradicionais de construção de políticas públicas e que, portanto, requerem o desenvolvimento de novas competências na burocracia.

Essa questão nos suscita um conjunto de perguntas a serem observadas e analisadas a partir das pesquisas empíricas:

- Quais são os diferentes setores com os quais a burocracia do PBF se relaciona?
- Quais são as competências requeridas para essa burocracia construir ações conjuntas?
- Quais são os principais desafios para a construção de ações coordenadas intersetoriais?
- Quais são as principais inovações desenvolvidas pelos gestores para enfrentamento desses desafios?

2.4 Desafios da articulação vertical – Relações federativas

Um segundo vetor importante na construção do PBF tem a ver com a coordenação federativa, ou seja, com a relação construída entre diferentes entes federativos para a efetivação do programa.

Esse elemento é uma das características fundamentais dos novos arranjos institucionais (Lotta; Favareto, 2016). A literatura sobre os arranjos institucionais aponta a dimensão das relações federativas como central para compreender a coordenação entre atores de diferentes entes federativos na promoção de políticas públicas. Essa variável é ainda mais central no caso de países com lógicas federativas tão complexas como o Brasil, no qual os entes têm diferentes responsabilidades sobre as políticas.

Analisando o caso brasileiro, Arretche (2012) aponta que a Constituição Federal de 1988 descentralizou a execução de uma série de políticas públicas para estados e municípios. No entanto, a descentralização não levou a uma efetiva autonomia dos entes subnacionais em relação às políticas públicas, na medida em que a Constituição também desenhou regras que deram ampla autoridade legislativa à União que acaba exercendo "poderosa influência sobre a agenda e as políticas dos governos subnacionais. Além da legislação aprovada no Parlamento, esse poder também é exercido no campo da legislação específica de cada política pública, bem como dos poderes de gasto e supervisão do Governo Federal" (Arretche, 2012, p. 19). A autora conclui ainda que no caso brasileiro há mecanismos institucionais que limitam a autonomia dos governos locais para tomarem decisões sobre suas atividades, mesmo que esses tenham ainda autonomia política. Esse argumento é comprovado por Arretche (2012), demonstrando como diversas políticas sociais são implementadas com lógicas de regulação e repasses de recursos federais, garantindo a elas um grau de padronização mesmo em municípios com partidos e programas políticos distintos.

Para compreender a coordenação federativa no caso do Bolsa Família, a primeira questão é analisar o que diz a Constituição Federal a esse respeito, considerando as competências ali definidas. Sobre isso, Lício *et al.* (2011)

argumenta que, embora o artigo 23 da CF afirme que o combate à pobreza e a integração social sejam responsabilidade comum entre os entes federativos, a constituição não estabelece procedimentos para a ação conjunta, o que deixa um desafio às políticas públicas para construção e negociação permanentes em torno de ações articuladas.

Com relação especificamente ao PBF, Bichir (2011) argumenta que:

> No caso do PBF, apesar da descentralização da implementação e da entrega do benefício, a cargo dos municípios, as decisões gerais – inclusive a seleção efetiva dos beneficiários – são centralizadas no nível federal. Nesse sentido, cabe testar a hipótese de que, a despeito da fragmentação inicial dos programas – não só aqueles do nível local, mas mesmo no caso do primeiro programa nacional, o Bolsa Escola – foi sendo desenvolvido um alto poder regulatório do governo federal sobre as ações municipais, como observado no caso das políticas de educação e saúde.
>
> Esse poder regulatório do governo federal se expressa tanto nas regras que regem o cadastramento dos beneficiários do PBF quanto nas regras de repasse de recursos federais para estados e municípios (BICHIR, 2011, p. 43).

O PBF estaria, assim, construído numa lógica de coordenação em que o Governo Federal tem responsabilidade sobre definições formais, financiamento e coordenação do programa, enquanto os municípios são os principais responsáveis pela implementação do mesmo.

A esse respeito, no entanto, Cavalcante (2009) argumenta que o PBF tem como um de seus princípios basilares a ideia de descentralização. Isso se concretizou, segundo o autor, com as medidas empreendidas pelo MDS para fortalecimento da gestão com os municípios, como a ideia de incentivos baseada no apoio técnico e financeiro. Para o autor, esse princípio tem tido resultados positivos "principalmente no que tange ao Cadastro Único, as condicionalidades e gestão de benefícios" (CAVALCANTE, 2009, p. 22).

Ainda a esse respeito, Lício *et al.* (2011) afirmam que nos últimos anos têm havido avanços em termos da construção conjunta do programa entre o Governo Federal e os municípios – embora o mesmo não possa ser dito a respeito dos governos estaduais. No entanto, analisando-se os mecanismos de articulação, os autores apontam que eles têm construído para "um padrão mais hierarquizado de relações intergovernamentais na dimensão da transferência de renda, argumento que pode ser evidenciado pelas dezenas de portarias e instruções operacionais relativas à gestão do PBF, publicadas pelo MDS sem negociação prévia com os entes federados" (LÍCIO *et al.*, 2011, p. 466). Esse padrão, no entanto, é diferente quando se analisam as condicionalidades. Nesse caso, a atuação dos municípios ganha relevância, dado que as ações para monitoramento das condicionalidades dependem das formas de atuação específicas dos setores nos municípios.

Os autores identificam ainda alguns desafios centrais para aprimoramento da coordenação no PBF:

> A primeira é relativa ao maior investimento em espaços e oportunidades de negociação nas relações intergovernamentais em todas as suas dimensões, enquanto a segunda relaciona-se com a necessidade de maior coordenação federativa da articulação de programas complementares (Lício *et al.*, 2011, p. 468).

O enfrentamento desses desafios passa, necessariamente, pela atuação da burocracia nos três diferentes níveis federativos. Para além da construção de espaços e mecanismos institucionalizados de articulação, demanda-se que a burocracia seja capaz de realizar essas articulações e negociações em torno dos objetivos comuns do programa. Dessa forma, o desafio da articulação vertical se torna um desafio também em termos de competências requeridas aos gestores do programa, tanto no Governo Federal como nos estados e municípios.

Assim, esses desafios trazem um conjunto de perguntas a serem verificadas e analisadas empiricamente:

1. Quais são as principais dificuldades dos gestores federais na articulação com estados e municípios? Como os gestores superam essas dificuldades?
2. Quais são as principais dificuldades dos gestores municipais e estaduais na articulação com Governo Federal? Como os gestores superam essas dificuldades?
3. Quais são as capacidades requeridas aos gestores municipais para se articularem com os gestores estaduais e federais?
4. Quais são as capacidades requeridas aos gestores federais para poderem se articular com gestores municipais?

2.5 Capacidades estatais para implementação do Bolsa Família

Para além da necessidade de estabelecerem relações verticais e horizontais, a efetivação do PBF pressupõe um conjunto de capacidades estatais. A literatura aponta que os novos arranjos institucionais têm demandado do Estado o desenvolvimento de capacidades técnicas e políticas. Essas necessidades são centrais para compreender o avanço do Estado em termos de desenvolvimento nacional em bases consistentes que, ao mesmo tempo, promovem legitimidade da ação estatal e contabilização de diversos interesses em torno de plataformas comuns (Pires; Gomide, 2014. As capacidades técnicas dizem respeito às competências dos agentes do Estado para coordenar e levar adiante suas políticas e as capacidades políticas são as habilidades dos agentes em expandir a articulação e interlocução com diferentes atores sociais.

Parte da literatura tem se debruçado no levantamento e análise dessas capacidades aplicadas ao PBF. Com relação às capacidades técnico-

administrativas, a literatura aponta que as inovações do PBF contribuem consideravelmente para a construção de um arranjo institucional bem-sucedido (Coutinho, 2013). Nesse sentido, o autor coloca, como algumas características importantes dessas capacidades, a eleição da participação e controle sociais como pilares, o uso do CadÚnico, a gestão descentralizada e intersetorial, a pactuação entre entes federativos, as estratégias de indução e recompensa ao desempenho, o uso das condicionalidades etc.

Com relação às capacidades políticas, Coutinho (2013) aponta a existência de mecanismos de participação social como o principal avanço do programa.

Silva (2015) também aponta a atuação da burocracia de médio escalão do Governo Federal como importante elemento da formação de capacidades políticas do programa, considerando-se que houve um processo de politização dessa burocracia, com "formação de uma burocracia particular, tecnicamente forte, com razoável manutenção e pontualmente arejada com burocratas articuladores" (Silva, 2015, p. 340).

Para analisar as capacidades técnicas e políticas da implementação do PBF, Bichir (2011) nos dá importantes elementos a partir de suas pesquisas. A autora analisou as capacidades de implementação do PBF em dois diferentes municípios, considerando alguns elementos que podem servir de base para outras análises:

- Órgão gestor do programa no município
- Análise dos recursos humanos (tamanho, vínculo e qualificação)
- Legislação e instrumentos adotados pelos municípios
- Existência e atuação de conselhos ou instituições participativas
- Disponibilidade e gestão de recursos orçamentários
- Estabelecimento de convênios e parcerias
- Prestação de serviços
- Gestão do cadastro

A análise das capacidades estatais já indicada pela literatura pode, portanto, servir de base para realização e análise da pesquisa de campo, considerando as seguintes questões ou elementos:

1. Análise das capacidades estatais requeridas aos municípios para implementação do programa.
2. Levantamento das capacidades técnicas apontadas por Bichir (2011).
3. Análise das capacidades políticas requeridas aos municípios para implementação do programa.
4. Quais são as competências requeridas aos gestores dos municípios para construírem e desenvolverem as capacidades técnico-administrativas?
5. Quais são as competências requeridas aos gestores dos municípios para construírem e desenvolverem as capacidades políticas?

2.6 Competências para atuação dos gestores na construção de capacidades estatais para implementação do Bolsa Família

A literatura aqui sistematizada aponta para um conjunto de desafios a serem enfrentados pelos municípios e Governo Federal para efetivação do PBF. Esses desafios, no entanto, requerem aos gestores competências específicas para conseguirem lidar com o cotidiano do programa e gerar resultados positivos. Como visto, essas competências estão relacionadas tanto às capacidades de articulação intersetorial, como para construção de relações federativas e desenvolvimento de capacidades técnicas e políticas. Essas competências, ao mesmo tempo, devem ser diferentes considerando-se o nível federativo analisado – ou seja, as competências para gestores federais têm diferenças em relação às competências para gestores municipais.

A seguir, apontamos algumas dessas competências já mapeadas pela literatura e que deverão ser a base para a pesquisa empírica.

- **Competências para articulação**: como apontado pela literatura, a articulação vertical e horizontal, base do PBF, requer dos gestores uma ampla capacidade de se articularem com diferentes conhecimentos, lógicas e *modus operandi* (Silva, 2013).
- **Politização**: parte da literatura aponta que o desenvolvimento das capacidades políticas do PBF demandam capacidades políticas da burocracia por ele responsável. Essas capacidades têm a ver com a possibilidade de se articularem com atores da política, mas também com tomarem decisões políticas com relação ao programa (Silva 2013).
- **Alta qualificação**: as pesquisas de Pizzolato (2014) apontam uma forte correlação entre a alta qualificação educacional dos gestores do PBF e os resultados positivos do programa.
- **Criatividade**: a literatura demonstra que o sucesso do PBF vem da criatividade e experimentalismo dos gestores do programa em nível federal (Silva, 2013; Oliveira; Lotta, 2015). A criatividade aparece como uma competência necessária para a inovação que, por sua vez, é pressuposto para os bons resultados do programa.
- **Capacidade de gerar institucionalização**: a literatura também aponta que parte do sucesso do programa é resultado da dedicação dos gestores em construírem processos institucionalizados para garantir tanto sua permanência, como sua proteção e memória institucional. Isso requer dos gestores uma capacidade de construírem a institucionalização, que supõe conhecerem de legislação, de processo legislativo, desenho de processo etc (Silva, 2013; Oliveira; Lotta, 2015).

No caso mais especificamente dos municípios, algumas competências apontadas pela literatura são:

- **Competências para promover processos participativos**: como aponta Coutinho (2013), o PBF tem como base a lógica da democratização. Para

tanto, requer que os gestores saibam desenvolver práticas participativas que contemplem a sociedade na tomada de decisão.

- **Competências para promover integração com assistência social**: a literatura aponta que um dos desafios para o futuro do PBF tem a ver com a integração crescente entre Bolsa Família e Suas. Para tanto, demanda competências dos gestores municipais de conseguirem realizar ações articuladas olhando para a assistência social de forma integrada e abrangente.

Essas são algumas das competências que servirão de base para o início da pesquisa de campo. O objetivo nos estudos de caso será verificar em que medida essas competências são requeridas e existentes e, ainda, quais outras são requeridas e/ou existentes nos gestores municipais e federais observados. Com esse conjunto de informações, poderemos responder de maneira um pouco mais precisa a pergunta norteadora da presente pesquisa: *De qual burocracia as políticas públicas intersetoriais e federativas precisam?*

3 Metodologia

A metodologia proposta para a pesquisa "*De qual burocracia as políticas públicas intersetoriais e federativas precisam? Análise das competências requeridas à atuação dos gestores do Programa Bolsa Família*" compõe-se dos seguintes elementos:

- Análise dos documentos que norteiam a atuação dos gestores do programa naquele ente federativo (normas e regulamentos do PBF).
- Entrevista com gestores de cada ente federativo para levantamento de:
  - capacidades requeridas para aquele cargo;
  - capacidades existentes no gestor ocupante daquele cargo;
  - obstáculos ao desenvolvimento das atividades em termos de lacunas de capacidades;
  - expectativas e lacunas de capacidades com relação aos gestores dos demais entes federativos e áreas de políticas públicas relacionadas.
- Análise das entrevistas buscando responder às questões:
  - Quais as capacidades necessárias para um gestor daquele ente federativo (considerando o que está nas normas, as autopercepções e as avaliações dos demais entes)?
  - Quais capacidades estão de fato presentes?
  - O que falta ser construído em termos de capacidade?
  - Como o Governo Federal (especialmente Enap e Senarc) pode contribuir para desenvolvimento de tais capacidades?

A pesquisa contemplou municípios de diferentes portes (pequeno, médio e grande), de forma que foram selecionados municípios que pudessem dar conta de uma diversidade de situações e realidades, conforme detalhado adiante.

Para dar conta de todas essas questões, a presente seção conta com três subseções. Na primeira apresentaremos a seleção de municípios realizada para pesquisa de campo, bem como características iniciais desses municípios tanto em termos socioeconômicos, como em termos das estruturas de gestão e implementação do Bolsa Família. Em seguida, apresentaremos a lista de entrevistados em cada ente federativo para darmos conta dos objetivos da pesquisa e, por fim, apresentaremos os roteiros de entrevista e metodologia de análise das mesmas.

3.1 Seleção de municípios

3.1.1 Critérios de seleção

Centrada no Estado de São Paulo, foi preciso definir os municípios de médio e pequeno porte que seriam analisados na pesquisa. Considerando a pluralidade de contextos municipais existentes dentro da região metropolitana de São Paulo, que conta com 39 municípios, seria preciso selecionar os casos faltantes. Foram adotados como critérios de seleção:

- Porte do município
- Taxa de acompanhamento das condicionalidades e cobertura (alta ou baixa)
- Valor de recursos IGD-PBF
- Variação no número de famílias atendidas

Ao final da seleção, foram definidos os seguintes municípios: Embu-Guaçu, Caieiras, Biritiba-Mirim e Vargem Grande Paulista, além do Município de São Paulo e do Governo do Estado de São Paulo.

A seguir, apresentaremos dados de cada um dos municípios selecionados, tanto em termos de perfil socioeconômico, como de estrutura de gestão e implementação do Programa Bolsa Família.

3.1.2 Municípios selecionados[1]

Municípios de pequeno porte

(1) Vargem Grande Paulista

Informações sociodemográficas

Vargem Grande Paulista possui 42.997 habitantes, segundo o Censo de 2010, e se encontra a aproximadamente 48,8 quilômetros da capital, São Paulo. Dados, também de 2010, do Atlas Brasil revelam que o município apresenta alto Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M), no valor de 0,770 (índice medido em uma escala de 0 a 1, sendo 1 o nível mais elevado). Esse valor faz com que Vargem Grande Paulista ocupe a 227ª posição entre os 5.565 municípios brasileiros segundo o IDH-M.

O município possui taxa de mortalidade infantil superior à média nacional. Enquanto na União a taxa é de 13,9 por 1 mil nascidos vivos, em Vargem Grande Paulista esta é de 9,7 por 1 mil nascidos vivos. A esperança de vida ao nascer é de 78,0 anos, superior 4,1 em relação à União.

---

[1] Importa mencionar que, inicialmente, o Município de Guararema havia sido escolhido e não o de Vargem Grande Paulista. No entanto, os contatos com a Secretaria de Assistência Social e Cidadania não se mostraram efetivos para agendar a entrevista necessária. Tanto as respostas obtidas por meio de contato telefônico quanto as obtidas via e-mails foram negativas, dado que a coordenadora técnica do município argumentou o excesso de compromissos do setor. Cabe salientar que as tentativas de agendamento de entrevista com a referida secretaria ocorreram entre o mês de novembro e de fevereiro. Com o intuito de não prejudicar a pesquisa, selecionou-se um município com os indicadores supracitados parecidos com o de Guararema: Vargem Grande Paulista.

Os aspectos educacionais constam na tabela abaixo:

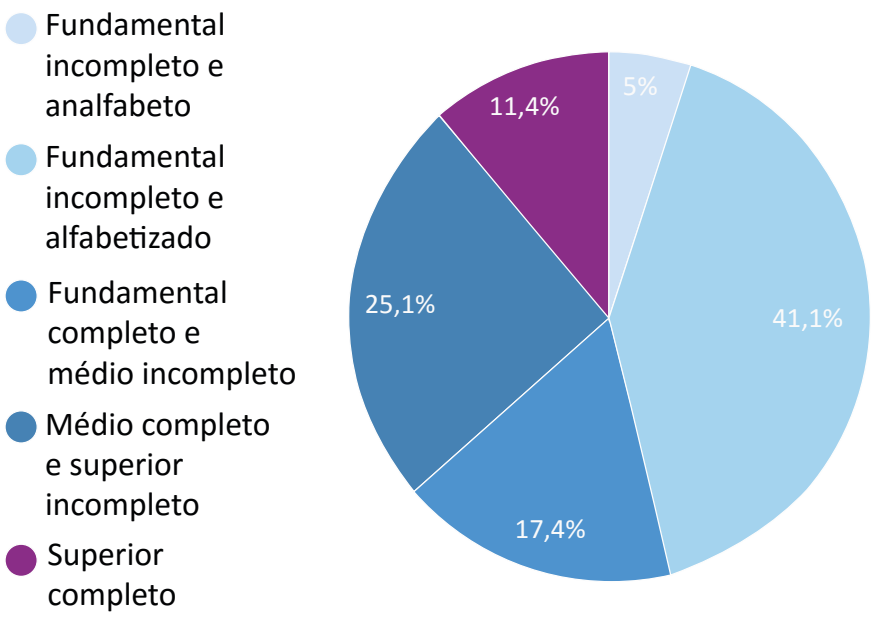
Tabela 1 – Indicadores de educação (2010)

Proporção de:	%
Crianças de 5 a 6 anos na escola	97,30
Crianças de 11 a 13 anos frequentando os anos finais do ensino fundamental	92,03
Jovens de 15 a 17 anos com ensino fundamental completo	64,22
Jovens de 18 a 20 anos com ensino médio completo	43,18

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2010).

Ainda no que tange à educação, mostra-se necessário registrar dois indicadores: a expectativa de anos de estudo e a escolaridade da população de 25 anos ou mais. Em Vargem Grande Paulista, a expectativa de anos de estudo é de 10,21 anos, enquanto na União é de 10,33 anos. A escolaridade da população de 25 anos ou mais é apresentada pelo gráfico abaixo:

Gráfico 1 – Escolaridade da população de 25 anos ou mais (2010)



Fonte: PNUD, Ipea, FJP. Elaboração: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2010).

Em relação à economia, constata-se que o Produto Interno Bruto Municipal, em 2010, segundo dados disponíveis no Datasus (2010), é de R$ 885.164.100,00, e que a renda média domiciliar *per capita* para o mesmo ano é de R$ 811,78. Por fim, demonstra-se indispensável apresentar o Índice de Gini do Município, que no município é de 0,5.

Informações sobre o Programa Bolsa Família

O Programa Bolsa Família (PBF) é coordenado pela Secretaria Municipal de Assistência Social. O município possui 1.654 famílias beneficiárias do

Programa Bolsa Família (12,63 % da população do município), representando 104,22 % do total estimado de famílias do município com perfil de renda do programa. Em Vargem Grande Paulista, 91,1 % das crianças e jovens de 6 a 17 anos do Bolsa Família têm acompanhamento de frequência escolar e, na área da saúde, o acompanhamento chega a 70,57 % das famílias com perfil, ou seja, aquelas com crianças de até 7 anos e/ou com gestantes. Em relação às transferências fundo a fundo, os recursos disponíveis em conta por meio do Índice de Gestão Descentralizada (IGD-PBF) até o mês de abril de 2015 foram de R$ 278.008,27.

(2) Biritiba-Mirim

Informações sociodemográficas

Biritiba-Mirim possui 28.575 habitantes, segundo o Censo de 2010, e encontra-se a 81,4 quilômetros da capital, São Paulo. Dados, também de 2010, do Atlas Brasil revelam que o município apresenta alto Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M), no valor de 0,712. Esse valor faz com que Biritiba-Mirim ocupe a 1546ª posição entre os 5.565 municípios brasileiros, segundo o IDH-M.

O município possui taxa de mortalidade infantil superior à média nacional. Enquanto no Brasil a taxa é de 13,9 por 1 mil nascidos vivos, em Biritiba-Mirim essa é de 18,5 por 1 mil nascidos vivos. Além disso, o município não cumpre uma das metas dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio das Nações Unidas, segundo a qual a mortalidade infantil deve estar abaixo de 17,9 óbitos por 1 mil em 2015. A esperança de vida ao nascer é de 72,7 anos, inferior 1,2 anos em relação ao país.

Os aspectos educacionais constam na tabela abaixo:

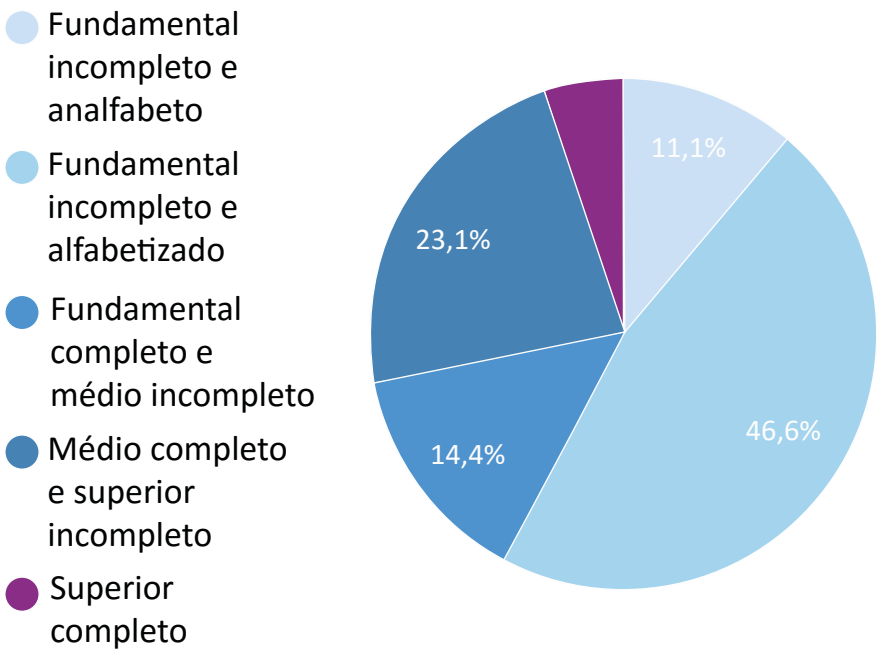
Tabela 2 – Indicadores de educação

Proporção de:	%
Crianças de 5 a 6 anos na escola	86,04
Crianças de 11 a 13 anos frequentando os anos finais do ensino fundamental	88,84
Jovens de 15 a 17 anos com ensino fundamental completo	69,15
Jovens de 18 a 20 anos com ensino médio completo	50,54

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2010). Elaboração própria.

Ainda no que tange à educação, mostra-se necessário registrar dois indicadores: a expectativa de anos de estudo e a escolaridade da população de 25 anos ou mais. Em Biritiba-Mirim, a expectativa de anos de estudo é de 10,16 anos. A escolaridade da população de 25 anos ou mais é apresentada no gráfico abaixo:

Gráfico 2 – Escolaridade da população de 25 anos ou mais (2010)



Fonte: PNUD, Ipea, FJP. Elaboração: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2010).

Em relação à economia, constata-se que o Produto Interno Bruto Municipal, em 2010, segundo dados disponíveis no Datasus (2010), é de R$ 288.023.200,00, e que a renda média domiciliar *per capita* para o mesmo ano é de R$ 654,17. Por fim, demonstra-se indispensável apresentar o Índice de Gini do Município, que é 0,53.

Informações sobre o Programa Bolsa Família

O Programa Bolsa Família (PBF) é coordenado pela Secretaria Municipal de Promoção Social. O município possui 1.954 famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (22,54 % da população do município), representando 116,03 % do total estimado de famílias do município com perfil de renda do programa. Em Biritiba-Mirim, 98,27 % das crianças e jovens de 6 a 17 anos do Bolsa Família têm acompanhamento de frequência escolar e, na área da saúde, o acompanhamento chega a 67,06 % das famílias com perfil. Em relação às transferências fundo a fundo, o município não possuía recursos disponíveis em conta por meio do Índice de Gestão Descentralizada (IGD-PBF) até o mês de abril de 2015.

3.1.3 Municípios de médio porte

(3) Caieiras

Informações sociodemográficas

Caieiras possui 86.529 habitantes, segundo o Censo de 2010, e encontra-se a 40,4 quilômetros da capital, São Paulo. Dados, também de 2010, do Atlas Brasil revelam que o município apresenta alto Índice de Desenvolvimento

Humano Municipal (IDH-M), no valor de 0,781. Esse valor faz com que Caieiras ocupe a 119ª posição entre os 5.565 municípios brasileiros segundo o IDH-M.

O município possui taxa de mortalidade infantil inferior à média nacional. Enquanto no Brasil a taxa é de 13,9 por 1 mil nascidos vivos, em Caieiras essa é de 10,2 por 1 mil nascidos vivos. O município ainda cumpre uma das metas dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio das Nações Unidas, segundo a qual a mortalidade infantil deve estar abaixo de 17,9 óbitos por 1 mil em 2015. A esperança de vida ao nascer é de 76,7 anos, superior 2,8 anos em relação ao País.

Os aspectos educacionais constam na tabela abaixo:

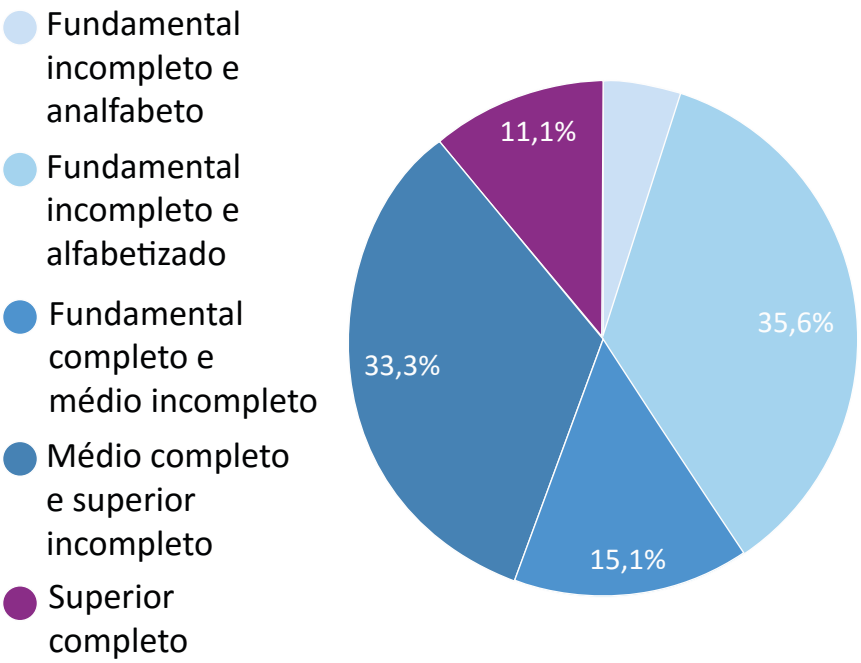
Tabela 3 – Indicadores de educação

Proporção de:	%
Crianças de 5 a 6 anos na escola	95,37
Crianças de 11 a 13 anos frequentando os anos finais do ensino fundamental	87,04
Jovens de 15 a 17 anos com ensino fundamental completo	78,11
Jovens de 18 a 20 anos com ensino médio completo	62,86

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. Elaboração própria.

Ainda no que tange à educação, mostra-se necessário registrar dois indicadores: a expectativa de anos de estudo e a escolaridade da população de 25 anos ou mais. Em Caieiras, a expectativa de anos de estudo é de 11,08 anos. A escolaridade da população de 25 anos ou mais é apresentada pelo gráfico abaixo:

Gráfico 3 – Escolaridade da população de 25 anos ou mais (2010)



Fonte: PNUD, Ipea, FJP. Elaboração: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2010).

Em relação à economia, constata-se que o Produto Interno Bruto Municipal, em 2010, segundo dados disponíveis no Datasus (2010), é de R$ 1.893.140.900,00, e que a renda média domiciliar *per capita* para o mesmo ano é de R$ 787,38. Por fim, demonstra-se indispensável apresentar o Índice de Gini do Município, que é 0,47.

Informações sobre o Programa Bolsa Família

O município possui 1.103 famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (4,73% da população do município), representando 34,73 % do total estimado de famílias do município com perfil de renda do programa. Em Caieiras 97,61 % das crianças e jovens de 6 a 17 anos do Bolsa Família têm acompanhamento de frequência escolar e, na área da saúde, o acompanhamento chega a 95,85 % das famílias com perfil. Em relação às transferências fundo a fundo, os recursos disponíveis em conta por meio do Índice de Gestão Descentralizada (IGD-PBF) até o mês de abril de 2015 foram de R$ 307.371,63.

O Programa Bolsa Família (PBF) é coordenado pela Secretaria Municipal de Educação.

(4) Embu-Guaçu

Informações sociodemográficas

Embu-Guaçu possui 62.769 habitantes, segundo o Censo de 2010, e encontra-se a 57,2 quilômetros da capital, São Paulo. Dados, também de 2010, do Atlas Brasil revelam que o município apresenta alto Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M), no valor de 0,749. Esse valor faz com que Embu-Guaçu ocupe a 562ª posição entre os 5.565 municípios brasileiros, segundo o IDH-M.

O município possui taxa de mortalidade infantil superior à média nacional. Enquanto no Brasil a taxa é de 13,9 por 1 mil nascidos vivos, em Embu-Guaçu essa é de 14,7 por 1 mil nascidos vivos. O município, entretanto, cumpre uma das metas dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio das Nações Unidas, segundo a qual a mortalidade infantil deve estar abaixo de 17,9 óbitos por 1 mil em 2015. A esperança de vida ao nascer é de 75,0 anos, superior 1,1 anos em relação ao País.

Os aspectos educacionais constam na tabela abaixo:

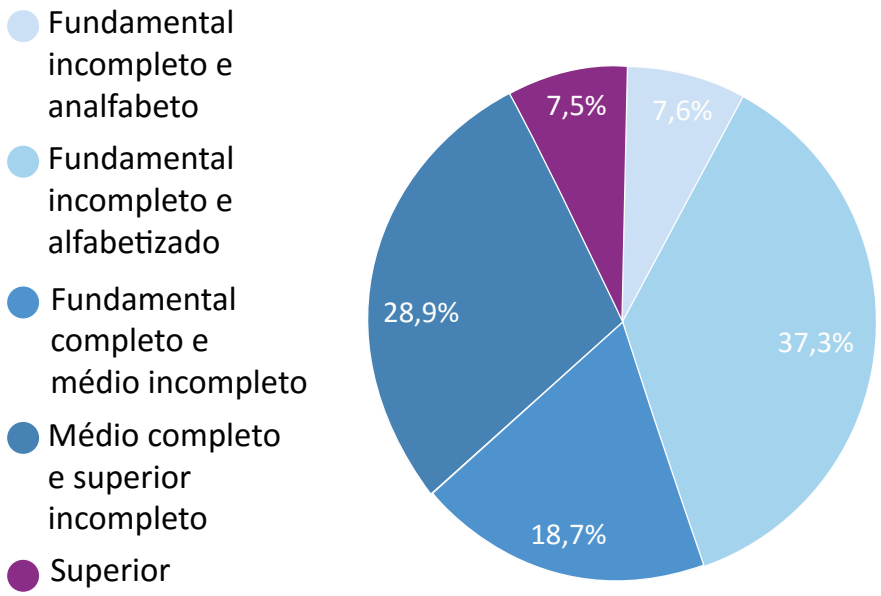
Tabela 4 – Indicadores de educação

Proporção de:	%
Crianças de 5 a 6 anos na escola	87,50
Crianças de 11 a 13 anos frequentando os anos finais do ensino fundamental	93,58
Jovens de 15 a 17 anos com ensino fundamental completo	70,73
Jovens de 18 a 20 anos com ensino médio completo	55,42

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2010). Elaboração própria.

Ainda no que tange à educação, mostra-se necessário registrar dois indicadores: a expectativa de anos de estudo e a escolaridade da população de 25 anos ou mais. Em Embu-Guaçu, a expectativa de anos de estudo é de 10,22 anos. A escolaridade da população de 25 anos ou mais é apresentada no gráfico abaixo:

Gráfico 4 – Escolaridade da população de 25 anos ou mais (2010)



Fonte: PNUD, Ipea, FJP. Elaboração: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2010).

Em relação à economia, constata-se que o Produto Interno Bruto Municipal, em 2010, segundo dados disponíveis no Datasus (2010), é de R$ 740.963.500,00 e que a renda média domiciliar *per capita* para o mesmo ano é de R$ 661,04. Por fim, demonstra-se indispensável apresentar o Índice de Gini do Município, que é 0,50.

Informações sobre o Programa Bolsa Família

O Programa Bolsa Família (PBF) é coordenado pela Secretaria Municipal de Assistência Social e Relações do Trabalho. O município possui 3.448 famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (19,08% da população do município), representando 108,84% do total estimado de famílias do município com perfil de renda do programa. Em Embu-Guaçu, 96,88 % das crianças e jovens de 6 a 17 anos do Bolsa Família têm acompanhamento de frequência escolar e na área da saúde, o acompanhamento é de 55,03 % das famílias com perfil.

3.1.4 Município de grande porte

(5) São Paulo

Informações sociodemográficas

São Paulo possui 11.253.503 habitantes, segundo o Censo de 2010. Dados, também de 2010, do Atlas Brasil revelam que o município apresenta o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) no valor de 0,805 (índice medido em uma escala de 0 a 1, sendo 1 o nível mais elevado), considerado

"muito alto". Esse valor faz com que São Paulo ocupe a 28ª posição entre os 5.565 municípios brasileiros segundo o IDH-M.

O município possui taxa de mortalidade infantil inferior à média nacional. Enquanto na União a taxa é de 13,9 por 1 mil nascidos vivos, em Guararema essa é de 13,2 por 1 mil nascidos vivos. Deste modo, o município cumpre uma das metas dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio das Nações Unidas, segundo a qual a mortalidade infantil deve estar abaixo de 17,9 óbitos por 1 mil em 2015. A esperança de vida ao nascer é de 76,3 anos, superior 2,4 em relação à União.

Os aspectos educacionais constam na tabela abaixo:

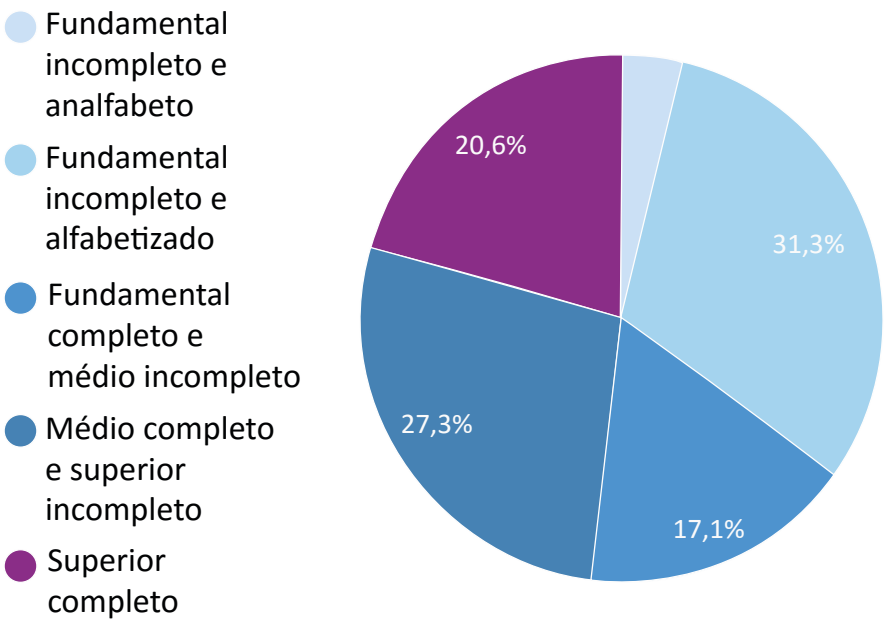
Tabela 5 – Indicadores de educação (2010)

Proporção de:	%
Crianças de 5 a 6 anos na escola	93,01
Crianças de 11 a 13 anos frequentando os anos finais do ensino fundamental	87,50
Jovens de 15 a 17 anos com ensino fundamental completo	68,92
Jovens de 18 a 20 anos com ensino médio completo	50,51

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2010).

Ainda no que tange à educação, mostra-se necessário registrar dois indicadores: a expectativa de anos de estudo e a escolaridade da população de 25 anos ou mais. O primeiro indica o número de anos de estudo que uma criança que inicia a vida escolar no ano de referência deverá completar ao atingir a idade de 18 anos. Em São Paulo, a expectativa de anos de estudo é de 10,11 anos, enquanto na União é de 10,33 anos. A escolaridade da população de 25 anos ou mais é apresentada no gráfico abaixo:

Gráfico 5 – Escolaridade da população de 25 anos ou mais (2010)



Fonte: PNUD, Ipea, FJP. Elaboração: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2010).

Em relação à economia, constata-se que o Produto Interno Bruto Municipal, em 2010, segundo dados disponíveis no Datasus (2010), é de R$ 443.600.101.700,00, e que a renda média domiciliar *per capita* para o mesmo ano é de R$ 1.416,13. Por fim, demonstra-se indispensável apresentar o Índice de Gini do município, instrumento usado para medir o grau de concentração de renda. Varia de 0 a 1, sendo que 0 representa a situação de total igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda, e o valor 1 significa completa desigualdade de renda, ou seja, se uma só pessoa detém toda a renda do lugar. O Índice de Gini de São Paulo é de 0,62.

Informações sobre o Programa Bolsa Família

O Programa Bolsa Família (PBF) é coordenado pela Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SEMADS). A Semasc organiza-se por meio de onze coordenadorias e o PBF é de responsabilidade da Coordenadoria dos Programas de Transferência de Renda.

O município possui 415.888 famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (11,19% da população do município), representando 83,06% do total estimado de famílias do município com perfil de renda do programa. Em São Paulo, 89,58% das crianças e jovens de 6 a 17 anos do Bolsa Família têm acompanhamento de frequência escolar e, na área da saúde, o acompanhamento chega a 80,05% das famílias com perfil, ou seja, aquelas com crianças de até 7 anos e/ou com gestantes. Em relação às transferências fundo a fundo, os recursos disponíveis em conta por meio do Índice de Gestão Descentralizada (IGD-PBF) até o mês de abril de 2015 foram de R$ 2.051.513,4.

3.2 Burocratas de médio escalão a serem entrevistados

A partir da análise da estrutura de cada um dos municípios e de contato prévio com eles, foram selecionados os Burocratas de Médio Escalão (BME) que estão envolvidos no Programa Bolsa Família dos municípios supracitados e que foram entrevistados.

Quadro 1 – BMEs entrevistados nos municípios e no governo do estado

Município	Órgão responsável	BME
São Paulo	Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social	• Gestor municipal (secretária) • Coordenador dos programas de transferência de renda • Técnicos responsáveis
Vargem Grande Paulista	Secretaria Municipal de Assistência Social e Cidadania	• Gestora municipal
Biritiba-Mirim	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Social	• Gestora municipal • Coordenadora técnica

Caieiras	Secretaria Municipal de Educação	• Gestor municipal • Coordenadora técnica • Operadora master
Embu-Guaçu	Secretaria Municipal de Assistência Social e Relações do Trabalho	• Gestor municipal (secretária) • Coordenadora técnica
Estado	Órgão responsável	BME
São Paulo	Secretaria de Desenvolvimento Social	• Coordenadora estadual • Técinicos responsáveis pelo Centro de Transferência de Renda

3.3 Metodologia para pesquisa de campo

Para levantamento dos dados empíricos, foram realizadas entrevistas com cada um dos gestores selecionados. Essas entrevistas serviram para levantar aspectos sobre a atuação desses gestores, as relações que estabelecem e sobre particularidades do PBF nos municípios. Em cada entrevista também foram levantadas as competências requeridas e as existentes para a atuação do gestor no PBF[2]. A seguir, serão apresentados os roteiros de entrevista aplicados com gestores municipais, estaduais e federais.

3.4 Metodologia para mapeamento das competências

Como apontam Brandão e Babry (2005), o mapeamento de competências visa identificar o *gap* das competências, considerando a diferença entre as competências requeridas para realização do desempenho organizacional e as competências existentes. O primeiro passo para esse mapeamento é a identificação das competências necessárias para os objetivos da organização. Esse mapeamento foi realizado pela análise documental de levantamento das diferentes normativas que determinam a ação (responsabilidades, atividades e competências) dos entes federativos no PBF.

Para a identificação das competências existentes, utilizamos como base as entrevistas realizadas, especialmente as respostas às questões sobre: desafios existentes, conhecimentos, habilidades e atitudes necessários para a atividade.

Após as análises das entrevistas, construiu-se um quadro comparativo de competências existentes e requeridas[3]. A partir desse, e tendo como base as demais questões levantadas nas entrevistas, serão apresentadas análises considerando as seguintes dimensões:

---

[2] No anexo, apresentamos os roteiros de entrevista aplicados com gestores municipais, estaduais e federais.

[3] O quadro encontra-se no anexo.

- comparação entre as competências requeridas e existentes nos diferentes entes federativos;
- análises sobre os *gaps* de competências;
- análises sobre as dificuldades enfrentadas por conta dos *gaps* de competências existentes;
- Proposição de estratégias e temas de formação nos quais o Governo Federal poderia investir.

4 Entrevistas realizadas

1. Governo Federal

1.a Ministério do Desenvolvimento Social (MDS)

- Assessora do Gabinete
- Chefe de Gabinete
- Coordenador-geral de apoio à gestão descentralizada
- Coordenadora-geral de gestão de processos de cadastramento
- Coordenadora-geral do PBF
- Coordenadora de capacitação
- Diretor do Departamento de Condicionalidades

1.b Ministério da Saúde (MS)

- Coordenadora-geral de alimentação e nutrição

Total de entrevistas (gestores federais): 8

Governo Estadual

- Coordenadora do Programa Bolsa Família da Secretaria de Desenvolvimento Social

Prefeituras Municipais

3.a Prefeitura de São Paulo

- Coordenador do PBF no município

3.b Prefeitura de Caieiras

- Gestora do PBF no município
- Coordenadora técnica

3.c Prefeitura de Biritiba-Mirim

- Gestora do PBF no município
- Coordenadora técnica do município

3.d Prefeitura de Embu-Guaçu

- Gestora do PBF no município
- Coordenadora do Cadastro Único
- Coordenadora técnica
- Assistente social

3.e Prefeitura de Vargem Grande Paulista

- Gestora do PBF no município

Total de entrevistas (gestores municipais): 10

5 Análise das entrevistas

5.1 A visão dos gestores federais do PBF

A formação e trajetória dos gestores federais do PBF é bastante distinta daquela verificada no caso dos gestores municipais. No nível federal, a predominância de profissionais graduados, muitos deles gestores de carreira (ATPS ou EPPGG), é clara. Dos entrevistados, alguns já possuíam experiência prévia na gestão pública, enquanto outros de experiências na iniciativa privada.

No tocante às responsabilidades, enquadrados na pesquisa como "burocracia de médio escalão", pois não são gestores que desenham a política, mas a implementam, os gestores entrevistados assumem funções de chefia, como chefia e assessoria de gabinete; apoio aos estados e municípios, especialmente de capacitação de gestores nos níveis subnacionais; articulação com outros setores, dentro e fora do MDS, para a implementação do programa.

No que diz respeito às relações estabelecidas entre eles e outros agentes do programa, os gestores entrevistados estão muito mais próximos do alto escalão do que dos burocratas do nível da rua, não apenas internamente, dentro da estrutura hierárquica do MDS, como externamente, dentro de toda a estrutura, nacional e subnacional, envolvida no Programa Bolsa Família. Como eles próprios apontaram, relacionam-se cotidianamente com o próprio secretário da Senarc e sua equipe do Gabinete; assessores, diretores e coordenadores-gerais da secretaria; secretarias e coordenadorias de outros ministérios, especialmente Ministério da Saúde (MS) e Ministério da Educação (MEC); Caixa Econômica Federal; coordenadores estaduais e municipais; secretários de Estado; entre outros.

O que a análise das entrevistas dos gestores federais demonstra é algo bastante importante para a discussão teórica sobre a burocracia de médio escalão e que trazemos para o debate acadêmico: em primeiro lugar, o fato de que essa burocracia só pode ser compreendida em termos relacionais; e, sendo o posicionamento relacional considerado, o fato de que a mesma burocracia pode ser vista internamente como uma burocracia de médio escalão (no caso, dentro da Senarc), mas externamente, quando analisada a estrutura nacional de implementação do PBF, como uma burocracia de alto escalão, tendo em vista as funções que executa na sua ação cotidiana, a proximidade com o alto escalão da política, a distância em relação à ponta – no caso, a burocracia implementadora nos municípios.

No que diz respeito ao grau de autonomia dos gestores, vários afirmaram que vivem numa situação de alta autonomia propositiva e baixa autonomia orçamentária. Somado a isso, algo que parece encontrar eco em análises teóricas (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2015) é o fato de que esses gestores se veem entre o técnico e o político. Nas palavras de uma das gestoras entrevistadas, "tenho um pé no técnico e um no político". Essa deve ser vista como uma das características centrais do burocrata de médio escalão, o que tem implicações para a sua atuação cotidiana, mormente no que diz respeito à sua capacidade de diálogo com as duas "pontas" do processo de políticas públicas.

Em termos de competências requeridas para a atuação dos gestores federais, as entrevistas demonstraram o seguinte quadro:

Quadro 2 – Competências requeridas dos gestores federais

Conhecimentos	• Especificidades das políticas sociais e das políticas públicas, em geral. • Legislação e normas legais.
Habilidades	• Capacidade de articulação interpessoal e de gestão de conflitos. • Capacidade de articulação interinstitucional.
Atitudes	• Propositiva e empreendedora. • Liderança.

Em primeiro lugar, é interessante observar que as competências requeridas aos gestores aparecem em consonância com as competências existentes. Ou seja, no caso dos gestores federais, há uma similaridade entre as competências que eles deveriam ter para realizarem bem os trabalhos, com aquelas identificadas por eles em sua atuação. A partir das entrevistas realizadas com gestores federais, portanto, não foi possível identificar *gap* de competências a serem desenvolvidas. Situação diferente foi encontrada no caso dos municípios. Nesse caso, como veremos mais adiante, há muitas competências comuns em relação aos gestores federais. No entanto, há uma grande distância entre o requerido e o existente no caso deles.

Dessa forma, o mapeamento dessas características nos gestores federais demonstra o quão próximos estão daquelas esperadas para o alto escalão, camada da hierarquia burocrática da qual se espera maior capacidade de liderança e comando.

O mesmo foi verificado na entrevista com uma gestora de médio escalão do Ministério da Saúde (MS). A gestora, coordenadora-geral de alimentação e nutrição, já atuou no nível municipal e em vários cargos da administração pública federal, sobretudo na área de segurança alimentar, condizente com sua área de formação (mestrado em Epidemiologia e doutorado em Nutrição). A gestora demonstrou estabelecer interlocução constante com o MDS e com o MEC, bem como cuida do Bolsa Família internamente, dentro do MS, já que

a saúde é parte importante do PBF. De acordo com a entrevistada, o papel da sua coordenadoria é de articuladora da rede de saúde e com assistência social e educação.

A gestora, assim como relatado por outros burocratas de médio escalão, disse ter alguma autonomia financeira, com recursos oriundos da Coordenação de Atenção Básica (sem restrições para fazer oficinas, eventos), e bastante autonomia para implementar inovações: tem liberdade para propor ações, sempre com base em diálogo com o MDS e com o MEC. Citou alguns exemplos de ideias aceitas e apoiadas pelo MDS: apoio da rede do Bolsa para combate à microcefalia e zika; individualização do acompanhamento; integração com dados internos para identificar rapidamente a gestante etc.

Assim como os demais entrevistados, também relatou um duplo papel, tanto de empreendedor quanto o de seguidor de ordens, sobretudo no processo de implementação do Bolsa Família e sua interação com a área da saúde. Em termos de conhecimentos, atitudes e habilidades, ressaltou a importância dos conhecimentos em gestão, da habilidade para ouvir e diagnosticar as necessidades dos indivíduos, e de uma atitude de liderança, proativa, capaz de articular com demais órgãos e instâncias, dentro e fora do MS.

No Anexo 2, apresentamos uma tabela-resumo com os principais aspectos levantados pelas entrevistas com os seis gestores federais entrevistados.

5.2 A visão do gestor estadual do PBF

Foram várias as tentativas de diálogo com a Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social, mas apenas uma gestora aceitou dar uma entrevista. A gestora do Programa Bolsa Família do Estado de São Paulo foi entrevistada, mas a entrevista foi curta e pouco se falou sobre o programa, pois iniciou há pouco no cargo.

Sobre a atuação do estado, disse que o maior desafio é o de ampliar o cadastro para que mais famílias possam ser selecionadas para o PBF. Para isso, a secretaria encontra-se numa fase de diagnóstico, buscando compreender porque os municípios não estão cumprindo suas metas. Uma das dificuldades decorre da falta de capacidade de diálogo entre governo estadual e governos municipais.

A comunicação ainda é falha, baseando-se, sobretudo, numa comunicação gabinete-gabinete, na qual a Secretaria Estadual comunica a Secretaria Municipal sobre o não cumprimento das metas de cobertura estabelecidas pelo Bolsa Família. No entanto, a gestora reconhece que essa estratégia (a comunicação entre gabinetes) não é eficiente e, por isso, a Secretaria Estadual dialoga diretamente com as diretorias regionais de assistência social (DRADS), da própria Secretaria Estadual. São 26 DRADS distribuídas pelo estado, mas

essas contam com equipes reduzidas, de 6 a 8 funcionários em cada, para atender uma média de 25 municípios cada.

As DRADS são responsáveis pela capacitação dos municípios, mas a gestora enfatiza que esse papel é desempenhado pelo Governo Federal, que tem uma agenda anual de capacitação. Todavia, segundo a entrevistada, essa é falha, e o estado ainda não atua, mas ela acha que poderia atuar nisso, para ampliar a cobertura.

Por fim, quando questionada sobre o diálogo do Programa Bolsa Família com os demais programas do estado, afirmou que "o estado não quer concorrer com o Governo Federal". Nesse sentido, inclusive, fez a unificação dos cadastros, utilizando o CadÚnico. O programa estadual "Família Paulista", ainda um piloto, não é igual ao Bolsa Família, mas pretende ser mais abrangente, "integral". A gestora não deu mais resultados sobre o programa e não há descrição e/ou dados sobre o mesmo no site da secretaria.

5.3 A visão dos gestores municipais do PBF

As entrevistas com os gestores municipais do PBF demonstraram a diferença de universos entre as administrações públicas federal e municipais, sobretudo em termos de capacitação.

- **Relação com os estados**

Muitos municípios relataram não possuir uma relação de parceria com o Governo do Estado de São Paulo. Conforme afirmaram, a relação é muito mais burocrática do que de cooperação. Alguns falaram que não possuem nenhuma relação com o governo estadual.

Os gestores entrevistados acreditam que o governo estadual poderia ter um plano de qualificação das gestões e da metrópole. Afirmam que os gestores estaduais não pensam em programas integrados de capacitação; não pensam na cooperação entre municípios para a ação, fazendo planos de qualificação, por exemplo.

Dado que os estados não têm atendimento direto, os gestores municipais acreditam que poderiam assumir um papel mais estratégico; poderiam assumir, por exemplo, o papel de promotor de uma maior articulação horizontal entre municípios.

Relataram que o relacionamento com as Diretorias Regionais de Assistência e Desenvolvimento Social (DRADS) é mais indireto, por e-mail, do que direto e/ou de proximidade. Essas diretorias regionais se relacionam mais com a Secretaria de Desenvolvimento Social, do que com o pessoal que cuida diretamente do Bolsa Família. De acordo com uma das gestoras do programa, *"por ser um programa a nível federal, nunca vi o estado participar de nada a respeito do Bolsa Família".*

Em geral, os municípios veem como ruim a participação do governo estadual no programa.

- **Relação com o Governo Federal**

Já a relação com o Governo Federal é mais fácil, na visão de parte dos gestores, do que aquela com o governo estadual. O próprio programa impõe uma agenda que exige contato direto com Governo Federal. No caso do município de São Paulo, o gestor relatou a existência de um grupo de trabalho de gestores de metrópoles que conta com participação do Governo Federal. Esse é um espaço em que conseguem qualificar gestão, trocar experiência, propor ações e melhorias diretamente com o Governo Federal, "legislador" do programa.

O contato com o Governo Federal é direto, rápido, com ferramentas informais (telefone, e-mails, whatsapp etc.). A equipe federal mostra-se disponível aos gestores municipais. Ademais, organizam encontros nacionais (Encontro do CadÚnico e das Metrópoles), o que facilita a comunicação e a troca de experiências.

Alguns municípios, todavia, relataram maior dificuldade para acessar o Governo Federal. Nesses casos, a relação com o governo estadual, no entanto, é dita mais fácil, especialmente com as diretorias regionais (DRADS) – especialmente nos casos de Biritiba-Mirim e Embu-Guaçu.

- **Intersetorialidade**

Em geral, os gestores municipais relataram como tranquila a relação com gestores de outras secretarias ou programas governamentais. Em especial, mencionam a relação com as Secretarias de Saúde e de Educação, bastante constante por conta das condicionalidades. Por vezes, relacionam-se também com psicólogos e assistentes sociais dos Cras e Creas, da Assistência Social.

A relação entre as áreas de políticas públicas dentro do município (cooperação intramunicipal) é mais fácil do que aquela com órgãos governamentais de outros níveis federativos (cooperação intergovernamental). Conforme explicitado anteriormente, nem sempre a relação com o Governo Federal e/ou estadual é tranquila e rápida. Isso é um reflexo da dificuldade em se implementar localmente um programa desenhado pelo Governo Federal e que conta com participação (ainda que pequena) dos governos estaduais.

d) Gestão das regras

Um dos aspectos apresentados pelo gestor entrevistado do Município de São Paulo é o fato de o programa ser desenhado centralmente, mas com implementação local. Afirmou que seria interessante se o programa tivesse vários desenhos e formatos, condizentes com as distintas realidades locais. De acordo com o mesmo, "não dá para ser um programa único, chapado". A uniformização do programa não é condizente com a heterogeneidade do federalismo brasileiro.

Um dos papéis dos gestores municipais é, inclusive, o de "traduzir" as normas federais em normas que possam ser implementadas no nível local. Nas palavras do gestor: "Não dá pra pegar a regra que chega do governo

federal e repassar. Eu tenho que pegar, interpretar, entender nossa realidade e transformar a regra para o que nós temos e podemos".

Nos demais municípios entrevistados que não o de São Paulo, esse aspecto (adaptação) não foi ressaltado pelos gestores.

5.4 Elementos importantes sobre os desafios para competências

Abaixo, elencamos um conjunto de questões que aparecem como importantes na compreensão das competências, as quais serão consideradas na análise desenvolvida na próxima seção.

- **Proatividade na política**: os gestores federais e municipais apontam diversas vezes a questão da proatividade como uma competência relevante para explicar sua atuação. Essa questão diz respeito ao enfrentamento de desafios e proposição de soluções ao longo da formulação e implementação. No entanto, aparece em paralelo à dimensão da proatividade uma narrativa constante a respeito dos limites para atuação colocados pela dimensão política (especialmente dada a visibilidade da política).
- **Construção de narrativa**: os gestores federais reforçam em seu discurso a ideia de que um dos papeis centrais da atuação da burocracia federal é relativa à construção de uma narrativa do PBF. A narrativa é colocada como a construção de valores e estratégias que norteiam a atuação de todos e que é disseminada aos demais gestores, aos demais atores federais e aos estados e municípios e se transforma numa linha comum para atuação da burocracia. Seria, portanto, papel da burocracia federal "resguardar a política e suas narrativas, proteger, defender as ideias centrais do programa".
- **Necessidade de construção da intersetorialidade via comunicação e capacidade de ação articulada e negociada**: os gestores federais e municipais apontam um exercício constante de construção da intersetorialidade na operação do programa. Ela se dá diretamente com a gestão das condicionalidades (educação e saúde), mas também aparece na gestão com outros setores federais ou municipais para construção de outras estratégias articuladas. A intersetorialidade, no entanto, aparece no discurso como uma ação constante a ser perseguida e que depende de uma atuação em torno da articulação e negociação com outros atores, voltada inclusive à construção (ou disseminação) das narrativas sobre o PBF, como apontamos no item anterior. Coloca-se também como uma dimensão importante para exercício da intersetorialidade a capacidade de conectar vários temas diferentes de gestão e fazer tradução entre eles.
- **Necessidade de o Governo Federal compreender a linguagem dos diferentes públicos e atores dos municípios**: tanto nas entrevistas com gestores federais, como nas de municípios, parece central a ideia de

que o Governo Federal deveria desenvolver mecanismos melhores para compreensão da linguagem dos diferentes públicos e atores existentes nos municípios. É constante uma crítica (e idealização) de que a política melhoraria se os gestores federais conseguissem compreender melhor o que acontece na ponta e incorporassem esses aprendizados no (re) desenho da política e na customização da mesma.

- **Necessidade de os atores do Governo Federal conhecerem as várias realidades locais para "customizarem" a política e as regras**: a ideia de que a política deve ser customizada e regionalizada também aparece como um aprimoramento proposto tanto por atores federais, como pelos municipais. No entanto, como argumentam, para isso dependem de conhecimento de especificidades locais que devem ser captadas pelos atores federais para proposição de ações específicas. Mas aqui também vale aprofundar uma outra análise a respeito da suposta dicotomia entre regras fixas e flexibilidade necessária para atender a demandas dinâmicas e diversas colocadas pelos gestores. Ao mesmo tempo em que se investe na construção de regras fixas e comuns a todo o público, aparece, por outro lado, uma demanda constante e crescente por uma customização dos serviços. É nesse sentido que todos os atores federais se colocam sempre num meio termo entre "cumpridores de ordens" e empreendedores – problematizando, portanto, a análise sobre os gestores federais como empreendedores, apresentada por Oliveira e Lotta (2015).
- **Papel dos meios de comunicação informais**: a relação entre atores federais e municipais apareceu, em várias entrevistas, como viabilizada com o uso de meios de comunicação informais, especialmente whatsapp. É importante considerar como essas tecnologias têm aproximado os cotidianos entre a formulação e a implementação.
- **Diferença entre a conjuntura política e o tempo e necessidade da política pública**: esse desafio se concretiza tanto na dificuldade apontada para viabilizar processos de "customização" das políticas, como para o exercício da autonomia e empreendedorismo dos gestores que, por vezes, têm suas ideias para resolução de problemas locais barradas por conta do momento político. Embora aspecto importante, esse é um desafio constantemente colocado aos gestores públicos e que não depende de "capacitação" para ser solucionado.

6 Mapeamento das competências

As competências requeridas expressam o desempenho ou comportamento esperado do profissional no exercício de sua função. Identificaram-se, como supracitado, as competências requeridas por meio de normativas que definem a ação de cada ente federado e seus respectivos profissionais. Mostram-se basilares para a gestão do Programa Bolsa Família as seguintes normas:

- O Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei nº 10.836 que cria o Programa Bolsa Família. Entre outras providências, o decreto define as competências de cada ente federado no programa.
- A Portaria nº 246, de 20 de maio de 2005, que define como requisito para a adesão do município ao Programa Bolsa Família a indicação do Gestor Municipal (Art. 2º, inciso II).
- Os informes do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome:
  - Informe nº 1, de 7 de julho de 2005, que orienta os prefeitos quanto à indicação dos gestores municipais e suas responsabilidades;
  - Informe nº 4, de 28 de julho de 2005, que define o papel e as responsabilidades do Gestor Municipal do Programa Bolsa Família;
  - Informe nº 198, de 19 de novembro de 2009, que define as responsabilidades do Gestor Municipal do PBF e traz informações sobre os aplicativos e sistemas utilizados na operacionalização do Cadúnico e do PBF;
  - Informe nº 349, de 17 de janeiro de 2013, denominado "Guia Rápido de Gestão" e orienta o trabalho dos Gestores Municipais do Programa.
- A publicação "Olho vivo no dinheiro público: Programa Bolsa Família" da Controladoria-Geral da União, que dá orientações para o acompanhamento das ações do programa.

Com base nos materiais encontrados, elaborou-se o Quadro 3 com as competências requeridas pelos Gestores Municipais do Programa Bolsa Família. As competências requeridas, como ressaltam Brandão e Babry (2005, p. 183) devem ser descritas por "um verbo e um objetivo de ação. A ele pode ser acrescido, sempre que possível e conveniente, uma condição na qual se espera que o desempenho ocorra".

Quadro 3 – Competências requeridas aos Gestores Municipais do PBF

Competências	Condição
Habilidades	
(1) Ter capacidade de coordenar a interlocução entre a prefeitura, o Ministério do Desenvolvimento Social e o estado	exercendo poder de decisão, de mobilização de outras instituições e de articulação entre as áreas envolvidas na operação do programa.
(2) Ter capacidade de coordenar a relação entre as Secretarias de Assistência Social, Saúde e Educação para acompanhamento das condicionalidades do PBF	visando o desenvolvimento das ações do Programa Bolsa Família no âmbito municipal.
(3) Ter capacidade de coordenar a interlocução com órgãos das três esferas de governo e com entidades não governamentais	objetivando facilitar a implementação de programas complementares para as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família.
(4) Ter capacidade de coordenar a execução dos recursos transferidos pelo Governo Federal (IGD-M)	visando a melhoria da gestão local do Programa Bolsa Família.
(5) Ter capacidade de coordenar a interlocução com os membros da Instância de Controle Social (ICS)	garantindo a eles o acompanhamento e a fiscalização das ações do programa na comunidade.
(6) Realizar interlocução com a agência CAIXA	visando à resolução de problemas/ esclarecimentos relacionados ao pagamento de benefícios locais e propondo mobilizações para localização de beneficiários.
Conhecimentos	
(7) Conhecer as suas responsabilidades, os principais conceitos do programa, os aplicativos e sistemas utilizados, a legislação e os documentos técnicos produzidos pela Senarc	visando à adequada gestão do programa.
(8) Possuir formação adequada e familiaridade com o tema	visando o sucesso da gestão e ações do programa.
Atitudes	
(9) Ter capacidade de gerência e de liderança	visando o sucesso da gestão e ações do programa.

Fonte: Informes 01, 04, 198 e 349 do MDS, cartilha "Olho vivo no Dinheiro Público: Programa Bolsa Família" da CGU e Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004. Elaboração própria.

6.1 Competências existentes

As competências existentes são aquelas reveladas pelos burocratas de médio escalão entrevistados pelo *survey* apresentado anteriormente (Cavalcante; Lotta, 2015). Identificou-se tais competências principalmente nas respostas às questões relativas aos desafios existentes e aos conhecimentos, habilidades e atitudes essenciais para o exercício da função.

Em quatro das cinco secretarias dos municípios selecionados como objeto de pesquisa, encontrou-se, além do Gestor Municipal, a função de Coordenador Técnico do PBF. Não se identificaram as competências requeridas para tal burocrata nas normativas apresentadas acima. No entanto, observou-se por meio das entrevistas realizadas que os gestores municipais não possuem dedicação exclusiva ao Programa Bolsa Família, seja por possuírem outro emprego, como no caso de um dos municípios, seja por serem também os secretários das pastas responsáveis pelo programa, como recomenda o Informe nº 1 do MDS. Outro ponto que merece destaque é o fato de que os gestores municipais, por serem cargos de livre nomeação por parte do chefe do Executivo municipal, não possuem formação adequada para o exercício da função. Dessa maneira, são os coordenadores técnicos que desempenham, em grande parte, a função dos gestores do programa. Dado o exposto, utilizaram-se, com algumas especificidades, as competências requeridas mapeadas anteriormente para ambos os burocratas. Comparam-se a seguir as competências requeridas e existentes dos profissionais entrevistados de cada município selecionado. Utiliza-se ainda essa subseção para identificar os *gaps* de competências e as dificuldades decorrentes de tais lacunas. Na sequência, apresentamos uma comparação entre os resultados observados nos municípios selecionados como objeto de estudo. Reserva-se a última subseção para a proposição de estratégias e temas de formação nos quais Governo Federal pode investir para fortalecer a atuação desses profissionais.

6.2 Comparação entre as competências requeridas e existentes nos diferentes entes federativos

a) Caieiras

O município de Caieiras apresenta uma particularidade frente aos outros municípios selecionados, pois é o único em que o Programa Bolsa Família não está inserido na secretaria de desenvolvimento social. A gestão do Bolsa Família no município encontra-se na Secretaria Municipal de Educação, dado que a época em que o município aderiu ao Programa essa era a única secretaria com espaço disponível. Em virtude de melhora na infraestrutura municipal, há, atualmente, um debate acerca de se transferir a gestão do PBF para a Secretaria de Desenvolvimento Social.

A equipe é composta por nove pessoas, a saber: a gestora municipal, a coordenadora técnica, a operadora *master*, quatro entrevistadores, um motorista e uma assistente social contratada via frente de trabalho. Participam efetivamente

da gestão do Programa, e por isso foram as profissionais entrevistadas, a gestora municipal e a coordenadora técnica. Mostra-se importante pontuar que a operadora *master* é a profissional responsável pelo acompanhamento da condicionalidade relativa à educação, ou seja, a frequência escolar, mas que não participa da gestão do programa.

Gestora municipal

Graduada em Psicologia e em Educação Física, a gestora municipal de Caieiras ocupa o atual cargo há três anos e seis meses. No entanto, está na Secretaria de Educação há seis anos, tendo atuado anteriormente no setor de eventos da organização. É importante salientar que a gestora não possui dedicação exclusiva ao cargo, dado que possui outro emprego. O quadro abaixo apresenta a comparação entre as competências requeridas para o cargo de Gestor Municipal e aquelas existentes no município de Caieiras.

Quadro 4 – Competências requeridas x Competências existentes – Gestora Municipal de Caieiras

Competências	
Requeridas	**Existentes**
(1) Ter capacidade de coordenar a interlocução entre a prefeitura, o Ministério do Desenvolvimento Social e o estado.	Realiza interlocução com o governo estadual.
(2) Ter capacidade de coordenar a relação entre as Secretarias de Assistência Social, Saúde e Educação para acompanhamento das condicionalidades do PBF.	Coordena a articulação entre as Secretarias de Educação e Saúde no acompanhamento das condicionalidades.
(3)Ter capacidade de coordenar a interlocução com órgãos das três esferas de governo e com entidades não governamentais.	Não encontrado.
(4) Ter capacidade de coordenar a execução dos recursos transferidos pelo Governo Federal (IGD-M).	É responsável formalmente pelo IGD. Mas ele é controlado e direcionado para a Secretaria de Desenvolvimento Social.
(5) Ter capacidade de coordenar a interlocução com os membros da Instância de Controle Social (ICS).	Não encontrado.
(6) Conhecer as suas responsabilidades, os principais conceitos do programa, os aplicativos e sistemas utilizados, a legislação e os documentos técnicos produzidos pela SENARC.	Ressalta a necessidade de conhecer suas responsabilidades, os informes e legislações pertinentes ao programa.
(7) Possuir formação adequada, familiaridade com o tema e capacidade de gerência e de liderança.	Formada em Psicologia e Educação Física. Experiência anterior na parte de eventos da Secretaria de Educação.
(8) Realizar interlocução com a agência Caixa.	Responsável pela articulação com a Caixa.

Fonte: Informes 01, 04, 198 e 349 do MDS, cartilha "Olho vivo no Dinheiro Público: Programa Bolsa Família" da CGU, Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004 e entrevistas. Elaboração própria.

Observa-se que a gestora municipal de Caieiras não desempenha a primeira competência por completo, dado que o seu relacionamento se dá apenas com o governo estadual, por meio da Diretoria Regional de Assistência e Desenvolvimento Social (DRADS), e não com o Governo Federal. Para ela, o relacionamento com o Governo Federal inexiste porque o Programa Bolsa Família está alocado na Secretária de Educação e não na Secretaria de Desenvolvimento Social. Segundo a entrevistada, "eles fazem reunião mais com o Social. É um programa que deveria estar no Social? Sim. Só que, como ele não está, então, deveriam me convocar também para algumas reuniões porque os nossos problemas às vezes não são iguais aos deles".

Essa peculiaridade do município de Caieiras implica em outro desafio a ser enfrentado: a execução dos recursos do IGD-PBF (4). A gestora municipal é responsável formalmente pela execução do IGD; no entanto, quem efetivamente executa esses recursos é a secretária de desenvolvimento social. A gestora observa que existe um atrito entre as secretarias sobre o destino do IGD, pois:

> tudo que elas (Desenvolvimento Social) têm que comprar, eu tenho que assinar, quando o IGD é do Bolsa. Quando elas precisam, elas usam o da gente e eu preciso assinar. Então eu acho que essa é a antipatia que fica, porque ela (a secretária) pensa que se é um dinheiro que vem destinado a um trabalho social, então deveria ser dela, não meu (Gestora Municipal do PBF, janeiro de 2016).

Observa-se que a gestora municipal tem controle limitado sobre os recursos transferidos pelo Índice de Gestão Descentralizada e que esse atrito entre as profissionais se potencializa e se torna pessoal por possuírem grau de parentesco (a secretária de desenvolvimento social é a primeira dama, enquanto a gestora municipal, a cunhada do prefeito). Mostra-se importante destacar que esse atrito entre as profissionais implica na subutilização dos recursos do IGD. Conforme constatado no relatório do MDS "O Brasil Sem Miséria no seu Município", no mês de referência (abril de 2015), Caieiras possuía R$ 307.371,63 transferidos via IGD disponíveis em conta. Cria-se, como esse *gap* apontado, um impasse em face da execução desses recursos.

Para além desses *gaps* de competências apresentados pela alocação do Programa Bolsa Família na Secretaria de Educação, existem aqueles intrínsecos à atuação da gestora, isto é, aqueles que independem de qual secretaria o programa esteja vinculado. As normativas apontam a necessidade de possuir formação adequada, familiaridade com o tema e capacidade de gerência e de liderança (7) para o cargo, o que não é integralmente observado na gestora municipal de Caieiras. A profissional é graduada em Psicologia e Educação Física e suas experiências em trabalhos anteriores não contribuem em nada para a atuação no cargo ocupado atualmente. A gestora aponta que quando foi nomeada para o cargo não possuía nenhum conhecimento sobre o Programa

Bolsa Família ou sobre a assistência social e que são as pessoas da equipe que possuem maiores conhecimentos sobre o programa. A entrevistada aponta que "são elas que trabalham, eu só administro. Elas me ajudam, porque são mais inteiradas do que eu". Somado à essa lacuna, encontra-se outro *gap* relativo à competência (6), a qual evidencia que a gestora municipal não possui conhecimento sobre os sistemas e aplicativos utilizados pelo Programa Bolsa Família. Como será abordado no próximo tópico, é a coordenadora técnica que apresenta tal competência.

Por fim, destaca-se importante o *gap* apresentado referente à competência (3). Durante a entrevista, a gestora ressaltou que o contato com os órgãos da prefeitura restringia-se às Secretarias de Educação e de Saúde, para acompanhamento de condicionalidades. Não há, nem mesmo com a Secretaria de Desenvolvimento Social, a articulação para implementar programas complementares para as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família. O acompanhamento de condicionalidades mostra-se acima da média nacional para os dois setores, a saber: Educação, acompanhamento de 95,67% das famílias, e Saúde, acompanhamento de 80,63% das famílias. Desse modo, mostra-se fundamental que ações complementares sejam implementadas para que se cumpra um dos objetivos centrais do PBF, qual seja: a redução da pobreza multidimensional.

Coordenadora técnica

Graduada em Administração de Empresas, a coordenadora técnica do Bolsa Família está na gestão do programa há sete anos. Já desempenhou as funções de cadastradora, entrevistadora e de técnica responsável pelas visitas das residências das famílias beneficiárias. A coordenadora técnica é funcionária de carreira e está há trinta e um anos na Prefeitura de Caieiras. Como salientado, optou-se por utilizar as mesmas competências requeridas para o cargo de Gestor Municipal para os coordenadores técnicos, uma vez que não existem normativas que definam a ação desses profissionais. O quadro abaixo apresenta a comparação entre as competências requeridas para o cargo de Gestor Municipal e aquelas existentes no desempenho da coordenadora técnica no Município de Caieiras.

Quadro 5 – Competências requeridas x Competências existentes – Coordenadora técnica de Caieiras

Competências	
Requeridas	**Existentes**
(1) Ter capacidade de coordenar a interlocução entre a prefeitura, o Ministério do Desenvolvimento Social e o estado.	Estabelece a relação com o Ministério do Desenvolvimento Social.
(2) Ter capacidade de coordenar a relação entre as Secretarias de Assistência Social, Saúde e Educação para acompanhamento das condicionalidades do PBF.	Executa o acompanhamento das condicionalidades em conjunto com as Secretarias de Saúde e de Educação.
(3)Ter capacidade de coordenar a interlocução com órgãos das três esferas de governo e com entidades não governamentais.	Realiza contatos pontuais com outros órgãos, como o Conselho Tutelar.
(4) Ter capacidade de coordenar a execução dos recursos transferidos pelo Governo Federal (IGD-M).	Não encontrado.
(5) Ter capacidade de coordenar a interlocução com os membros da Instância de Controle Social (ICS).	Não encontrado.
(6) Conhecer as suas responsabilidades, os principais conceitos do programa, os aplicativos e sistemas utilizados, a legislação e os documentos técnicos produzidos pela SENARC.	Tem conhecimento de suas responsabilidades, dos principais conceitos do programa, dos aplicativos e sistemas utilizados, da legislação e dos documentos técnicos produzidos pela Senarc.
(7) Possuir formação adequada, familiaridade com o tema e capacidade de gerência e de liderança.	Graduada em Administração de Empresas. Já foi cadastradora, entrevistadora e responsável pelas visitas das residências das famílias beneficiárias do PBF.
(8) Realizar interlocução com a agência Caixa.	Responsável pelo contato com a Caixa.

Fonte: Informes 01, 04, 198 e 349 do MDS, cartilha "Olho vivo no Dinheiro Público: Programa Bolsa Família" da CGU, Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004 e entrevistas. Elaboração própria.

De maneira oposta ao da gestora municipal, que realiza contato com o governo estadual, a coordenadora técnica é responsável pelo contato com o MDS. É evidenciado em sua resposta sobre a relação com o governo estadual que essa inexiste, dado que o PBF está vinculado à Secretaria de Educação e que a DRADS realiza contato com maior frequência com a Secretaria de Desenvolvimento Social. Para a profissional, "por ser um programa a nível federal, nunca vi o Estado participar de nada a respeito do Bolsa Família" (Coordenadora técnica do PBF, janeiro de 2016). As capacitações são

frequentemente realizadas pela Caixa e, quando há dúvidas referentes ao programa, o contato é feito com o MDS ou com a própria Caixa.

A coordenadora técnica municipal, além de coordenar a articulação com a Secretaria de Educação e de Saúde, realiza contatos pontuais com outros órgãos municipais, como o Conselho Tutelar. No entanto, esses contatos não visam implementar ações complementares ao programa, mas, sim, reforçar o acompanhamento das condicionalidades. Esses contatos com o Conselho Tutelar, por exemplo, são realizados quando se faz necessária a visita à família de uma criança com descumprimento de condicionalidade. Novamente, observa-se que o município não combate a pobreza em seu conceito multidimensional, como preconizado pelo Programa Bolsa Família.

Em relação à competência (4), pode-se observar que essa tarefa a gestora municipal não delega à coordenadora. Desse modo, não se pode atrelá-la a um *gap* de competência. Merece destaque também a competência (7), especialmente no que diz respeito à capacidade de gerência e liderança. Observaram-se, no período em que a entrevista foi realizada, inúmeras vezes em que a coordenadora técnica foi requisitada por outros funcionários para sanar dúvidas e propor soluções. Além disso, a própria gestora municipal por diversas vezes perguntou a opinião da coordenadora técnica para responder a questões da entrevista. A experiência de sete anos de trabalho relacionado ao Bolsa Família contribui para que a coordenadora tenha familiaridade com o tema e seja vista como autoridade dentro do departamento. A profissional ressalta que as experiências anteriores, no Gabinete do prefeito e na própria Secretaria de Educação, ajudaram-na nas tarefas administrativas do cotidiano.

Mostra-se importante destacar que os *gaps* apresentados pela gestora municipal fazem com que a coordenadora municipal do PBF assuma suas funções. Como pontuado pela gestora municipal, “a coordenadora, além de técnica é uma supervisora, porque eu não estou aqui o tempo inteiro, porque trabalho em outro lugar”. Desse modo, diversas das competências requeridas que dizem respeito à gestão do programa são desempenhadas pela coordenadora técnica, como o contato com a Caixa, o uso dos sistemas e aplicativos e o contato com o MDS.

b) Embu-Guaçu

A gestão do Programa Bolsa Família no Município de Embu-Guaçu encontra-se na Secretaria de Assistência Social e Relações de Trabalho. A equipe é formada por cinco pessoas. Foram entrevistadas a gestora municipal e a coordenadora técnica, mas participaram também das entrevistas a coordenadora do CadÚnico e a coordenadora do CRAS, as quais não serão analisadas, tendo em vista a metodologia proposta.

Gestora municipal

Graduada em Letras, a gestora municipal está no atual cargo há sete meses. É também a atual secretária da pasta, responsável pelo programa no município.

Observa-se que o município segue a recomendação do Informe nº 1 do MDS acerca de se indicar a secretária da pasta responsável como gestora. Cabe salientar que a gestora municipal possui experiência de ter ocupado por sete anos o cargo de diretora técnica da assistência social no município. O quadro abaixo apresenta a comparação entre as competências requeridas para o cargo de gestor municipal e aquelas existentes no Município de Embu-Guaçu.

Quadro 6 – Competências requeridas x Competências existentes – Gestora municipal de Embu-Guaçu

Competências	
Requeridas	**Existentes**
(1) Ter capacidade de coordenar a interlocução entre a prefeitura, o Ministério do Desenvolvimento Social e o estado.	Realiza interlocução com o governo estadual e Governo Federal.
(2) Ter capacidade de coordenar a relação entre as Secretarias de Assistência Social, Saúde e Educação para acompanhamento das condicionalidades do PBF.	Realiza a articulação com as Secretarias da Educação e da Saúde no acompanhamento das condicionalidades .
(3) Ter capacidade de coordenar a interlocução com órgãos das três esferas de governo e com entidades não governamentais.	Não encontrado.
(4) Ter capacidade de coordenar a execução dos recursos transferidos pelo Governo Federal (IGD-M).	Coordena a execução orçamentária (IGD-M).
(5) Ter capacidade de coordenar a interlocução com os membros da Instância de Controle Social (ICS).	Não encontrado.
(6) Conhecer as suas responsabilidades, os principais conceitos do programa, os aplicativos e sistemas utilizados, a legislação e os documentos técnicos produzidos pela SENARC.	Conhece as suas responsabilidades, os principais conceitos do programa, a legislação e os documentos técnicos produzidos pela SENARC.
(7) Possuir formação adequada, familiaridade com o tema e capacidade de gerência e de liderança.	Graduada em Letras. É a atual secretária de assistência social e relações do trabalho.
(8) Realizar interlocução com a agência Caixa.	Não encontrado.

Fonte: Informes 01, 04, 198 e 349 do MDS, cartilha "Olho vivo no Dinheiro Público: Programa Bolsa Família" da CGU, Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004 e entrevistas. Elaboração própria.

Observa-se que, assim como a gestora municipal de Caieiras, a profissional de Embu-Guaçu não realiza o contato com outros órgãos das três esferas de governo ou com entidades não governamentais visando a implementação

de programas complementares (3). Existe, por parte da equipe de gestão do programa, a preocupação com o grau de cobertura das famílias beneficiárias, o qual já é de 100%, e com o cumprimento das condicionalidades. A gestora mostrou-se preocupada com o baixo índice de acompanhamento da condicionalidade de saúde, o que é alvo de intenso trabalho da equipe. Novamente, o conceito de pobreza multidimensional, basilar para o Bolsa Família, é negligenciado.

A gestora municipal mostrou conhecer as suas responsabilidades, os principais conceitos do programa, a legislação e os documentos técnicos produzidos pela Senarc. No entanto, não houve menção acerca dos aplicativos ou sistemas utilizados (6). Acredita-se que isso aconteça devido ao município contar com uma coordenadora para o CadÚnico, responsável por tais ferramentas, como o Sistema de Benefícios ao Cidadão (Sibec). Desse modo, não se pode apontar como *gap* de competência esse desconhecimento, pois a competência é delegada para outra profissional dentro do departamento. O contato com a Caixa também é realizado por essa coordenadora, fazendo com que a competência (8) seja transferida da gestora para ela.

Observa-se, dado que o PBF está na Secretaria de Assistência Social e Relações de Trabalho, que inexiste atrito com outros departamentos sobre a execução dos recursos transferidos via Índice de Gestão Descentralizada. No entanto, importa salientar que a coordenadora técnica é a profissional que possui maior conhecimento sobre os recursos do IGD, mesmo que não tenha responsabilidade formal sobre os mesmos. A gestora não apresenta também formação adequada (7), mas, para atingir o sucesso da gestão e ações do programa, montou uma equipe formada por assistentes sociais. Ademais, a experiência de sete anos como diretora técnica da assistência social contribui sobremaneira para a gestão.

Outro fator que merece atenção é que mesmo naquelas competências em que não existem *gaps*, isto é, em que a gestora desempenha conforme especificado nas normas, apresentam-se algumas dificuldades. A gestora ressalta, por exemplo, que o contato com o MDS é problemático, principalmente no que diz respeito ao prazo de atendimento aos pedidos efetuados.

Coordenadora técnica municipal

Graduada em Serviço Social, a coordenadora técnica trabalha há trinta anos na área de desenvolvimento social de Embu-Guaçu. O quadro abaixo apresenta a comparação entre as competências requeridas para o cargo de Gestor Municipal e aquelas existentes no Município de Embu-Guaçu.

Quadro 7 – Competências requeridas x Competências existentes – Gestora Municipal de Embu-Guaçu

Competências	
Requeridas	**Existentes**
(1) Ter capacidade de coordenar a interlocução entre a prefeitura, o Ministério do Desenvolvimento Social e o estado.	Realiza a interlocução com o governo estadual e MDS.
(2) Ter capacidade de coordenar a relação entre as Secretarias de Assistência Social, Saúde e Educação para acompanhamento das condicionalidades do PBF.	Estabelece contato com as Secretarias de Educação e de Saúde para acompanhamento das condicionalidades.
(3) Ter capacidade de coordenar a interlocução com órgãos das três esferas de governo e com entidades não governamentais.	Realiza contatos pontuais com outros órgãos, como o Conselho Tutelar.
(4) Ter capacidade de coordenar a execução dos recursos transferidos pelo Governo Federal (IGD-M).	Não é a responsável pelo IGD, mas tem grande domínio no assunto.
(5) Ter capacidade de coordenar a interlocução com os membros da Instância de Controle Social (ICS).	Realiza contato com a ICS.
(6) Conhecer as suas responsabilidades, os principais conceitos do programa, os aplicativos e sistemas utilizados, a legislação e os documentos técnicos produzidos pela SENARC.	Conhece as suas responsabilidades, os principais conceitos do programa, a legislação e os documentos técnicos produzidos pela SENARC.
(7) Possuir formação adequada, familiaridade com o tema e capacidade de gerência e de liderança.	Graduada em Serviço Social. Funcionária de carreira.
(8) Realizar interlocução com a agência Caixa.	Não encontrado.

Fonte: Informes 01, 04, 198 e 349 do MDS, cartilha "Olho vivo no Dinheiro Público: Programa Bolsa Família" da CGU, Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004 e entrevistas. Elaboração própria.

Observa-se que a coordenadora municipal desempenha as mesmas competências que a gestora municipal, com exceção de não ser a responsável pela execução dos recursos transferidos via IGD. Mas, como pontuado acima, mesmo não sendo a responsável, possui amplo domínio sobre o assunto. Isso foi evidenciado quando se perguntou sobre a importância desses recursos para a gestão e a gestora municipal cedeu a palavra para a coordenadora técnica responder. A profissional sabia, ainda, a quantidade de recursos que o município deixou de arrecadar (R$ 122.000,00) devido ao baixo grau de acompanhamento da condicionalidade relativa à saúde.

A coordenadora técnica de Embu-Guaçu, assim como a de Caieiras, realiza contatos pontuais com o Conselho Tutelar, mas, como já pontuado, não opera na lógica de implementação de programas complementares (3). Assim como a gestora municipal, a coordenadora não realiza contato com a Caixa (8) e nem utiliza os aplicativos e sistemas (6), competências exercidas pela coordenadora do CadÚnico.

Novamente, mesmo naquelas competências em que não se observam *gaps*, pode-se apontar dificuldades enfrentadas por esses profissionais. A coordenadora técnica ressalta que "o Estado não faz a lição de casa, deixa a desejar" quando aborda o seu contato com o governo estadual, atribuindo a esse problema a falta de equipe para auxiliar os municípios. Do mesmo modo que as demais profissionais, ressalta que o contato com o MDS é moroso, o que dificulta o atendimento adequado ao cidadão.

c) Vargem Grande Paulista

O Município de Vargem Grande Paulista apresenta uma particularidade diante dos outros municípios selecionados, pois é o único em que o Programa Bolsa Família é gerido por apenas uma pessoa: a gestora municipal. Diferentes dos outros, não possui o cargo de Coordenador Técnico. A gestora municipal atribui essa falta de quadro de funcionários ao fato de o município não ter uma receita alta. Essa peculiaridade atinge as competências existentes de maneira diferente das vistas até então.

Gestora municipal

Graduada em Serviço Social e em Direito, pós-graduada em Gerontologia e Pedagogia, a gestora municipal de Vargem Grande Paulista ocupa o atual cargo há oito anos. No entanto, está na Secretaria de Assistência Social há vinte e cinco anos, tendo atuado anteriormente no atendimento aos beneficiários, na coordenação e direção da secretaria. Também já foi a secretária da pasta. O quadro abaixo apresenta a comparação entre as competências requeridas para o cargo de Gestor Municipal e aquelas existentes no Município de Vargem Grande Paulista.

Quadro 8 – Competências requeridas x Competências existentes – Gestora municipal de Vargem Grande Paulista

Competências	
Requeridas	**Existentes**
(1) Ter capacidade de coordenar a interlocução entre a prefeitura, o Ministério do Desenvolvimento Social e o estado.	Realiza interlocução com o governo estadual e o Governo Federal.
(2) Ter capacidade de coordenar a relação entre as Secretarias de Assistência Social, Saúde e Educação para acompanhamento das condicionalidades do PBF.	Coordena a articulação com as Secretarias de Saúde e de Educação para o acompanhamento das condicionalidades.
(3)Ter capacidade de coordenar a interlocução com órgãos das três esferas de governo e com entidades não governamentais.	Trabalha com o PBF atrelado a outros programas sociais e ações complementares e coordena a articulação com outros órgãos no âmbito municipal, como a Secretaria da Cultura, para realizar ações complementares.
(4) Ter capacidade de coordenar a execução dos recursos transferidos pelo Governo Federal (IGD-M).	Realiza gestão dos recursos provenientes do IGD-M.
(5) Ter capacidade de coordenar a interlocução com os membros da Instância de Controle Social (ICS).	Estabelece interlocução com a Instância de Controle Social.
(6) Conhecer as suas responsabilidades, os principais conceitos do programa, os aplicativos e sistemas utilizados, a legislação e os documentos técnicos produzidos pela SENARC.	Conhece as suas responsabilidades, os principais conceitos do programa, os aplicativos e sistemas utilizados, a legislação e os documentos técnicos produzidos pela SENARC.
(7) Possuir formação adequada, familiaridade com o tema e capacidade de gerência e de liderança.	Graduada em Serviço Social e Direito. Já ocupou o cargo de Secretária de Assistência Social do município. É funcionária de carreira. Tem a capacidade de transitar entre todos os recursos existentes no município.
(8) Realizar interlocução com a agência Caixa.	Realiza articulação com a Caixa para solução de problemas.

Fonte: Informes 01, 04, 198 e 349 do MDS, cartilha "Olho vivo no Dinheiro Público: Programa Bolsa Família" da CGU, Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004 e entrevistas. Elaboração própria.

Observa-se que, sendo a única profissional responsável pelo Programa Bolsa Família no município, a gestora municipal não apresenta nenhum *gap* entre as competências requeridas e as competências existentes. Não existe a possibilidade, por exemplo, de delegar suas funções para outro profissional. Mas como já evidenciado, não existir lacunas entre as competências não implica

na inexistência de dificuldades por parte da gestora municipal. Sobre a falta de funcionários, a gestora diz que:

> em função de ser um município muito pequeno você acaba assumindo muita coisa, não só essa área. Acabei assumindo coordenação de medidas socioeducativas, articulação do projeto da ABRINQ, chefia da equipe, gestão do Bolsa. Então é uma loucura, uma salada que você tem que assumir justamente por ser um município pequeno. Nós não temos aquela estrutura que tem que existir no SUAS, justamente por ser um município de Pequeno Porte II, por não possuir muita arrecadação. Não tem no organograma, por exemplo, coordenador de Políticas Públicas, coordenador de atenção social básica. Dado isso, a gente acaba assumindo uma gama de serviços (Gestora Municipal do PBF de Vargem Grande Paulista, fevereiro de 2016).

A gestora também ressalta a dificuldade no acompanhamento das condicionalidades, especialmente naquela relacionada à saúde. A profissional relata que foi necessário um processo de conscientização e proximidade com os profissionais da saúde ao longo do tempo para que eles colaborassem com o Programa Bolsa Família. Ademais, também é competência dela promover esse diálogo para que o PBF flua de uma forma mais tranquila dentro do município.

Perguntada sobre os desafios, a gestora municipal disse que um dos grandes problemas do município é conseguir descentralizar a gestão para os CRAS. A gestora pleiteia ao chefe do Executivo municipal a construção de outros três CRAS em regiões com grande quantidade de beneficiários do programa, para se aproximar mais de tais famílias. Outro desafio é o entendimento sobre o uso dos recursos transferidos via IGD. Vargem Grande Paulista, no mês de abril de 2015, possuía R$ 278.008,27 disponíveis em conta transferidos via Índice de Gestão Descentralizada. O acúmulo desse montante ocorre, segundo a gestora municipal, porque:

> muitas vezes os pedidos que nós fazemos de gasto do IGD emperra na questão de licitação, da parte do trânsito disso tudo dentro da prefeitura. Então isso daí é um problema bem complicado. Por exemplo, nós tentamos por 3, 4 anos tentando comprar um carro... Materiais, equipamentos, complica um pouquinho quando a gente faz os pedidos para a prefeitura. Na parte de licitação, na parte de contabilidade. Muitas vezes não se tinha entendimento do gasto desse dinheiro, ai nós tivemos que promover umas orientações a eles. Tivemos que desenvolver uma cartilha com o que pode ser gasto com o IGD (Gestora Municipal do PBF de Vargem Grande Paulista, fevereiro de 2016).

Além disso, as relações com os outros entes federados, como exige a competência (1), apresenta uma série de dificuldades. Em relação ao governo estadual, a gestora pontua que, quando enfrenta algum problema e entra em contato com a DRADS, não consegue a informação necessária. Salienta

também que as informações repassadas pelo governo estadual muita das vezes já são de conhecimento do município e que esse ente é pouco atuante nas dificuldades enfrentadas pela gestão. Sobre o Governo Federal, a gestora assinala que a relação é via site, com os informes disponibilizados e, quando há uma dificuldade maior, o contato é feito com a Caixa. Se a Caixa não conseguir solucionar o problema é que o contato é feito com o MDS, o qual é muitas vezes moroso e pouco efetivo.

d) Biritiba-Mirim

O Programa Bolsa Família no município de Biritiba-Mirim é coordenado pela Secretaria Municipal de Promoção Social. O município possui 1.954 famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (22,54% da população do município), representando 116,03% do total estimado de famílias do município com perfil de renda do programa. Participaram da entrevista a gestora do PBF e a coordenadora técnica da secretaria. A última, por possuir responsabilidades que extrapolam as relativas ao Programa Bolsa Família, não foi incluída no relatório, uma vez que suas respostas diziam respeito ao trabalho mais geral desempenhado pela pasta de promoção social do município.

Gestora municipal

A gestora municipal do PBF de Biritiba-Mirim ocupa a função há três anos; porém, é funcionária da Secretaria Municipal de Promoção Social há seis anos. No período anterior ao atual, a gestora municipal realizou trabalhos na ponta do programa, como o de entrevistadora. Além das atribuições inerentes ao atual cargo, a gestora municipal também coordena a gestão do Cadastro Único municipal, o qual demonstrou ocupar a maior parcela de seu tempo. O quadro abaixo apresenta a comparação entre as competências requeridas para o cargo de gestora municipal e aquelas desempenhadas pela profissional do Município de Biritiba-Mirim.

Quadro 9 – Competências requeridas x Competências existentes – Gestora municipal de Biritiba-Mirim

Competências	
Requeridas	**Existentes**
(1) Ter capacidade de coordenar a interlocução entre a prefeitura, o Ministério do Desenvolvimento Social e o estado.	Estabelece articulação entre o governo estadual e o Governo Federal.
(2) Ter capacidade de coordenar a relação entre as Secretarias de Assistência Social, Saúde e Educação para acompanhamento das condicionalidades do PBF.	Estabelece articulação entre as Secretarias de Saúde e de Educação para o acompanhamento das condicionalidades.
(3) Ter capacidade de coordenar a interlocução com órgãos das três esferas de governo e com entidades não governamentais.	Não encontrado.
(4) Ter capacidade de coordenar a execução dos recursos transferidos pelo Governo Federal (IGD-M).	Gerencia a execução dos recursos transferidos pelo Governo Federal IGD-M.
(5) Ter capacidade de coordenar a interlocução com os membros da Instância de Controle Social (ICS).	Coordena a interlocução com os membros da Instância de Controle Social (ICS).
(6) Conhecer as suas responsabilidades, os principais conceitos do programa, os aplicativos e sistemas utilizados, a legislação e os documentos técnicos produzidos pela SENARC.	Conhece as suas responsabilidades e os principais conceitos do programa.
(7) Possuir formação adequada, familiaridade com o tema e capacidade de gerência e de liderança.	Teve experiências no atendimento às famílias beneficiárias.
(8) Realizar interlocução com a agência Caixa.	Realiza a interlocução com a agência Caixa.

Fonte: Informes 01, 04, 198 e 349 do MDS, cartilha "Olho vivo no Dinheiro Público: Programa Bolsa Família" da CGU, Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004 e entrevistas. Elaboração própria.

De todas as competências relacionadas acima, a mais enfatizada pela gestora municipal foi a de número 2. Observou-se que a coordenação entre as áreas basilares do Programa Bolsa Família – assistência social, educação e saúde – é de suma importância para o município manter o bom nível de cumprimento de condicionalidades relativas à educação e elevar o nível de acompanhamento da condicionalidade de saúde, que está abaixo da média nacional. Essa preocupação com a coordenação entre as diferentes áreas fica evidente quando a gestora municipal diz que "o maior desafio são as metas a cumprir, porque a gente não depende só da gente. A maior dificuldade é todo

mundo (educação e saúde) andar no caminho". Ou seja, a intersetorialidade gera dificuldades para a gestão.

Observa-se, também, outra competência bastante ressaltada pela gestora municipal, qual seja: a capacidade de articulação entre o governo estadual e o Governo Federal. Em relação ao governo estadual, a profissional ressalta que não há problemas quando necessita entrar em contato com a DRADS para sanar dúvidas. No entanto, quando aborda o contato com o Governo Federal, relata que as respostas do MDS são demoradas e critica o distanciamento do ministério dos trabalhos cotidianos dos municípios. Importante ressaltar que a gestora municipal disse que os contatos com os demais entes federados são esporádicos, dado que o programa raramente apresenta grandes problemas ou desafios em sua gestão. Outro ponto importante é o fato de os municípios da região se articularem em uma rede solidária de troca de informações para melhorar a gestão local.

Por mais que o Quadro 8 demonstre que a gestora municipal cumpre quase em sua totalidade com as competências requeridas, mostra-se central pontuar que a própria profissional resume suas responsabilidades principais na seguinte frase: "eu mexo mais com a parte de benefícios, reversão, essas coisas". Desse modo, observa-se que a gestão do CadÚnico é o que ocupa a maior parcela de seu tempo, logo após a articulação com as demais áreas, como supracitado.

Por fim, mostra-se fundamental abordar que a gestão dos recursos transferidos pelo IGD e que a interlocução com a ICS são tarefas difíceis. O município chegou a não receber recursos por um período de aproximadamente seis meses devido a entraves com a Instância de Controle Social. Para um município de pequeno porte, como é Biritiba-Mirim, a ausência desses recursos significa comprometer a gestão do programa e seus mecanismos.

e) São Paulo

Diferente dos municípios apresentados até o momento, de pequeno e médio porte, São Paulo é uma metrópole. Com mais de 415.888 famílias beneficiárias, os desafios e dificuldades enfrentados pela gestão diferem exponencialmente. Como aponta Bichir (2011), as capacidades institucionais disponíveis no plano local diferem de acordo com o porte do município. Entretanto, a estrutura organizacional é semelhante, dado que possui uma gestora municipal e um coordenador. A gestora municipal é a secretária de assistência e desenvolvimento social e, por chefiar uma pasta em um município tão grande, delega a gestão do Programa Bolsa Família ao coordenador de gestão de benefícios. Como ressalta o entrevistado, apenas em deliberações muito grandes que a gestora interfere, mas na gestão cotidiana do programa ele é o responsável e tem total autonomia.

Gestor municipal

Graduado em Psicologia e pós-graduado em Saúde Coletiva e Sociopsicologia, o coordenador de gestão de benefícios de São Paulo ocupa o atual cargo há

seis anos. Mas está vinculado à Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social há dez anos, tendo trabalhado como técnico e no Programa de Erradicação do Trabalho Infantil. Atuou também durante um ano e seis meses na Secretaria de Estado da Saúde. O quadro abaixo apresenta a comparação entre as competências requeridas para o cargo de Gestor Municipal e aquelas desempenhadas pelo coordenador técnico no Município de São Paulo.

Quadro 10 – Competências requeridas x Competências existentes – Coordenador de gestão de benefícios de São Paulo

Competências	
Requeridas	**Existentes**
(1) Ter capacidade de coordenar a interlocução entre a prefeitura, o Ministério do Desenvolvimento Social e o estado.	Realiza articulação entre o governo estadual e o Governo Federal.
(2) Ter capacidade de coordenar a relação entre as Secretarias de Assistência Social, Saúde e Educação para acompanhamento das condicionalidades do PBF.	Estabelece articulação entre as Secretarias de Saúde e de Educação para o acompanhamento das condicionalidades.
(3) Ter capacidade de coordenar a interlocução com órgãos das três esferas de governo e com entidades não governamentais.	Realiza articulações com outras secretarias e parceiros, como ONGs.
(4) Ter capacidade de coordenar a execução dos recursos transferidos pelo Governo Federal (IGD-M).	Gerencia execução dos recursos transferidos pelo Governo Federal IGD-M.
(5) Ter capacidade de coordenar a interlocução com os membros da Instância de Controle Social (ICS).	Não encontrado.
(6) Conhecer as suas responsabilidades, os principais conceitos do programa, os aplicativos e sistemas utilizados, a legislação e os documentos técnicos produzidos pela SENARC.	Conhece as suas responsabilidades, os principais conceitos do programa, os aplicativos e sistemas utilizados, a legislação e os documentos técnicos produzidos pela SENARC.
(7) Possuir formação adequada, familiaridade com o tema e capacidade de gerência e de liderança.	Graduado em Psicologia e pós-graduado em Saúde Coletiva e Psicossocial. Teve experiência no atendimento às famílias beneficiárias.
(8) Realizar interlocução com a agência Caixa.	Realiza a interlocução com a agência Caixa.

Fonte: Informes 01, 04, 198 e 349 do MDS, cartilha "Olho vivo no Dinheiro Público: Programa Bolsa Família" da CGU, Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004 e entrevistas. Elaboração própria.

Como supracitado, os desafios que o coordenador encontra em uma metrópole como São Paulo diferem exponencialmente dos outros municípios

até então apresentados. Observa-se, por exemplo, que a principal crítica do profissional ao governo estadual é a ausência de um planejamento estratégico relativo às questões metropolitanas. Para o coordenador:

> o contato é basicamente para tratar de capacitação e orientação. Não vai muito além disso, a gente não tem um contato estratégico, de monitoramento de cadastro, de IGD, de planejamento de metrópole, não existe isso. É um contato muito administrativo e burocrático. Não tem uma avaliação muito profunda (Coordenador de Gestão de Benefícios de SP, janeiro de 2016).

Em relação ao Governo Federal, o relacionamento é mais próximo e estratégico. O coordenador cita que faz parte de um Grupo de Trabalho de Gestores do Programa Bolsa Família das metrópoles brasileiras, o qual conta com o apoio do MDS. Mesmo com essa maior proximidade, o coordenador aponta que se mostra necessária uma atenção maior para as particularidades que uma metrópole apresenta na gestão do PBF. A determinação de uma regra única para todos os municípios, por exemplo, mostra-se problemática quando se leva em conta a diversidade de realidades locais. Pela regra, um município de pequeno porte possui o mesmo prazo de recadastramento de famílias do que uma metrópole, na qual apenas o número de famílias beneficiárias é maior em mais de dez vezes se comparada à população do primeiro. O coordenador ainda aponta que seria um grande avanço para o desenho do Programa Bolsa Família a definição, por parte do MDS, de uma equipe mínima de trabalho especificada para cada tipo (porte) de município.

Outro aspecto não apresentado pelos municípios de pequeno e médio porte é a interferência da esfera política nas ações do Programa Bolsa Família. O coordenador diz que essa relação político-partidária é mais complicada e limitadora para a gestão do programa do que as relações entre outros órgãos e secretarias do município. Essas relações ficam explicitadas na fala do coordenador: “vamos falar com o pessoal de determinado bairro da cidade para dar um *up* lá, tem família perdendo benefício, cadastro... Mas se você não falar com o vereador *X*, ele não deixa fazer a ação. A ação tem que sair como se fosse dele” (Coordenador de Gestão de Benefícios, janeiro de 2016).

Sobre as competências, o coordenador pontua diversos aspectos importantes para a atuação do gestor. Em relação aos conhecimentos, diz que entender os processos de monitoramento e avaliação envolvidos, a legislação pertinente ao programa e conceitos econômicos são aspectos cruciais. Para ele, saber produzir um relatório ou um indicador não se configura como a característica mais definidora da atuação do gestor, mas entender o sentido e a importância desses instrumentos é fundamental. Outro aspecto indispensável para o sucesso da gestão do programa é o fortalecimento da equipe de tecnologia da informação – algo também mencionado por Oliveira e Lotta (2015) na pesquisa com os gestores federais do programa.

Sobre as habilidades, o coordenador aponta que saber coordenar a articulação entre as várias áreas é de extrema importância; do contrário, nenhuma ação do PBF pode ser realizada. Mostra-se ainda necessária a habilidade de entender como são as famílias que recebem o benefício e quais são os movimentos dos beneficiários dentro do programa. Nesse sentido, o coordenador ressalta que a experiência no atendimento às famílias faz toda a diferença.

6.3 Comparação entre os municípios estudados

6.3.1 Municípios de pequeno porte

Biritiba-Mirim e Vargem Grande Paulista são os dois municípios de pequeno porte selecionados como objetos de estudo. A gestão do Programa Bolsa Família nos mesmos enfrenta desafios comuns, como a ausência dos governos estadual e Federal. Chama atenção que, ao contrário do que se pode pensar a respeito de um município de pequeno porte, a coordenação entre as áreas envolvidas no programa se mostra uma tarefa árdua. Em ambos os casos, o acompanhamento da condicionalidade relativa à saúde encontra-se abaixo da média nacional. Esperava-se, em municípios com menos beneficiários, um acompanhamento maior no que concerne às condicionalidades. No entanto, cabe ressaltar que é comum para ambos o fato de a condicionalidade de educação estar muito acima da média nacional. Podem-se pontuar ainda os desafios relativos ao uso do IGD, em que um município acumulou uma vultosa quantidade de recursos (Vargem Grande Paulista) e o outro (Biritiba-Mirim) ficou um longo período sem.

Por fim, além das similaridades expostas acima, cabe ressaltar a diferença na gestão do Programa Bolsa Família, a qual se dá principalmente devido ao perfil das profissionais que estão à frente do cargo. Em Vargem Grande Paulista, a gestora municipal possuía vasta experiência na área, bem como um bom trânsito entre os atores locais. Enquanto isso, em Biritiba-Mirim, a gestora municipal é uma profissional com pouca experiência, dado que toda sua experiência profissional, que soma seis anos, se deu dentro da secretaria e em funções com pouca articulação institucional. A gestora municipal do último município citado foca muito sua atuação na gestão do Cadastro Único, enquanto a gestora de Vargem Grande Paulista se mostra proativa em fortalecer a gestão do PBF no âmbito local. A diferença entre as duas profissionais ficou evidente nas respostas coletadas nas entrevistas e na elaboração dos quadros de competências.

6.3.2 Municípios de médio porte

Caieiras e Embu-Guaçu, assim como os demais municípios, apresentam desafios em comum no que diz respeito à articulação com os demais entes federados, ao combate à pobreza em seu caráter multidimensional, à articulação

com a Instância de Controle Social e aos recursos repassados pelo IGD. No que tange ao último aspecto – os recursos do IGD –, por mais que os municípios apresentem dificuldades, suas causas são diferentes. Enquanto Caieiras acumula grande quantidade de recursos pelos impasses pessoais envolvendo a secretária de desenvolvimento social do município e a gestora municipal do Bolsa Família, Embu-Guaçu recebe baixíssimos recursos, o que implica em enormes desafios para a gestão do programa. Ademais, há uma similaridade entre esses municípios no que diz respeito à função de coordenadora técnica municipal. Essas profissionais, em ambos os casos, desempenham funções inerentes à gestora municipal e respondem pelo programa dentro da secretaria. Em Caieiras e em Embu-Guaçu, as coordenadoras técnicas demonstraram maior propriedade ao falar sobre o Bolsa Família e, também, mais experiência na área do que as gestoras municipais.

Por fim, mostra-se importante notar a diferença no acompanhamento da condicionalidade que diz respeito à saúde. Em Caieiras, o acompanhamento chega a 95,85%, enquanto em Embu-Guaçu o mesmo chega a 55,03%. Pode-se atribuir a esse indicador o fato de que grande parte do território de Embu-Guaçu está localizado em áreas de preservação ambiental, afastadas do centro da cidade, dificultando o acompanhamento das famílias beneficiárias que lá se encontram pelos agentes de saúde. Uma hipótese, a ser averiguada em pesquisas futuras, é se municípios maiores e mais "espalhados" territorialmente têm maiores dificuldades para o acompanhamento das famílias beneficiárias. Se comprovada, coloca um desafio adicional ao gestor federal do programa.

6.4 Proposição de estratégias e temas de formação

As entrevistas explicitaram que existe uma série de pontos em que o Governo Federal, em conjunto com o governo estadual, podem atuar para fortalecer a gestão do Programa Bolsa Família nos municípios.

Os entrevistados, de maneira geral, ressaltaram a necessidade de um contato mais próximo entre os municípios e os demais entes federados – em especial o estado. Conforme o Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, em seu Art. 14, cabe aos Estados:

> I - constituir coordenação composta por representantes das suas áreas de saúde, educação, assistência social e segurança alimentar, quando existentes, responsável pelas ações do Programa Bolsa Família, no âmbito estadual;
>
> II - promover ações que viabilizem a gestão intersetorial, na esfera estadual;
>
> III - promover ações de sensibilização e articulação com os gestores municipais;
>
> IV - disponibilizar apoio técnico-institucional aos municípios;

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

VI - apoiar e estimular o cadastramento pelos municípios;

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

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

Constatou-se, pelas entrevistas, que o governo estadual não desempenha suas competências conforme estabelecido em lei. Segundo os entrevistados, os contatos com o Estado são pontuais e tratam, na esmagadora maioria das vezes, sobre as capacitações aos profissionais e, de acordo com um dos profissionais entrevistados, tais capacitações só ocorrem quando há exigência do Governo Federal. A contratação de mais funcionários, por parte do governo estadual, é vital para que o cumprimento de suas atribuições e para auxiliar os municípios na gestão adequada do programa, pois, em mais de uma ocasião, ouviu-se que o Estado não era atuante por não possuir profissionais que pudessem se dedicar ao Programa Bolsa Família e suas exigências. Assim como o Estado, os municípios enfrentam desafios quanto ao quadro de funcionários. Em municípios de pequeno porte, como Vargem Grande Paulista, a gestora do Bolsa Família exerce competências que extrapolam aquelas inerentes à sua função. O coordenador de São Paulo pontua, como supracitado, que a definição nacional de uma equipe mínima de funcionários para a operacionalização do programa no âmbito local implicaria em grandes avanços na qualidade da gestão do programa. Mostra-se igualmente problemática para a gestão a falta de espaços para a descentralização das ações do programa. A construção de mais equipamentos, como o Cras e o Creas, são reivindicações dos gestores do programa para aferir maior qualidade na gestão e no atendimento das famílias beneficiárias.

O Governo Federal há de se atentar também ao processo de indicação do gestor municipal do Programa Bolsa Família. A livre nomeação por parte do chefe do Executivo municipal implica, por vezes, a indicação de pessoas que não são familiarizadas com o tema, como descreve a competência (6). Em um dos municípios estudados, a cunhada do prefeito é a gestora municipal e delega a outros profissionais suas funções. A indicação da secretária da pasta responsável pelo programa, como recomenda o Informe 01 do MDS, também traz implicações nas competências, pois os profissionais possuem dupla função e, com isso, delegam aquelas relativas ao PBF aos coordenadores técnicos.

Além das dificuldades enfrentadas pela gestão local por falta de espaços, de funcionários ou pelo modo pelo qual o gestor é indicado, os recursos transferidos pelo IGD também se mostram problemáticos. Com exceção de São Paulo, que recebe um montante vultoso de transferências, os demais municípios recebem poucos recursos e apresentam dificuldades em gastá-los.

Um exemplo dessa baixa transferência é o Município de Embu-Guaçu, no qual a gestora conta que foram necessários quatro meses somados de transferência para a compra de um automóvel, o qual é vital para a locomoção até as famílias beneficiárias. Sobre as dificuldades na execução desses recursos, percebe-se que as capacidades institucionais locais são determinantes. Nos municípios que possuíam as maiores quantidades de recursos disponíveis em conta (Vargem Grande Paulista, com R$ 278.008,27 e Caieiras, com R$ 307.371,63), encontravam-se dois desafios diferentes: no primeiro, o entendimento sobre o gasto do IGD por parte da Instância de Controle Social e as questões administrativas da prefeitura – como licitações e contratos – eram fatores que impediam a execução dos recursos. A gestora comenta que teve que realizar inúmeras conversas com as pessoas envolvidas sobre no que o IGD poderia ser gasto e contar com o apoio do Executivo municipal para conscientizar os membros da ICS e do setor de contabilidade da prefeitura. No segundo município, a execução dos recursos do IGD era impossibilitada pela falta de entendimento entre a gestora municipal e a secretária de assistência social. Esse desafio é potencializado devido ao PBF estar alocado na Secretaria de Educação. Portanto, o Governo Federal deve-se atentar às transferências via IGD no que tange à quantidade de recursos e à gestão desses recursos. Sobre o segundo aspecto, observa-se que capacitações seriam estratégias efetivas de se conscientizar os profissionais sobre o uso dos recursos.

Deve-se ter atenção, por parte do Governo Federal e estadual, à secretaria em que o Programa Bolsa Família está alocado. Segundo dados da Munic 2013, 75% dos municípios brasileiros possuíam órgãos exclusivos para tratar da política de assistência social. Os demais municípios apresentavam os órgãos que tratam da política de assistência social associados a outros órgãos. Portanto, 25% dos municípios brasileiros não possuem estrutura exclusiva para a política de assistência social e, conforme levantado nas entrevistas (em especial no Município de Caieiras), quando o Programa Bolsa Família não está em um órgão exclusivo de assistência social, desafios são enfrentados pela gestão do programa. Segundo a coordenadora técnica de Caieiras "até ano passado não existia o Bolsa Família para a Secretaria de Assistência Social". Como denota Bichir (2011, p. 140) "em um contexto no qual o governo federal estimula a integração crescente dos programas de transferência de renda no interior da assistência, faz cada vez mais sentido contar com uma estrutura organizacional própria para a política". Desse modo, cabe aos governos Federal e estadual incentivarem a criação de órgãos exclusivos no âmbito local.

Observa-se, ainda, que o maior *gap* de competência apresentado pelos municípios selecionados diz respeito à articulação com outros órgãos das três esferas e com entidades não governamentais para a implementação de programas complementares. Como supracitado, o conceito de pobreza multidimensional é basilar para o Programa Bolsa Família e necessita da atuação dos gestores para ser efetivado. Os governos Federal e estadual devem

desenvolver estratégias que visem fortalecer a atuação dos órgãos gestores do programa, para que esses atuem articulados com diferentes atores nas mais diversas frentes de combate à pobreza.

Outro ponto interessante de atuação para o Governo Federal e estadual é no fomento à articulação regional para o fortalecimento da gestão do Programa Bolsa Família nos municípios. Institucionalizar espaços e mecanismos de cooperação intermunicipais pode ser um importante passo para suprir inúmeros desafios que os municípios apresentam, uma vez que a troca de experiências e o intercâmbio de informações facilita a resolução de problemas comuns.

Por fim, cabe ressaltar uma área de atuação dos governos Federal e estadual que diz respeito especificamente ao Município de São Paulo: o planejamento metropolitano da gestão do Programa Bolsa Família. O coordenador argumenta que se deve planejar a gestão do Bolsa Família levando em conta as especificidades locais, as quais não são observadas nas regras únicas utilizadas pelo Governo Federal. Para o coordenador, além de rever essas regras, o maior envolvimento do governo estadual no planejamento das ações do programa é essencial para dar um salto de qualidade na gestão.

6.5 Considerações finais

Por meio do levantamento de referencial teórico, confirmou-se a hipótese de que existe uma lacuna na literatura a respeito dos burocratas de médio escalão estaduais e municipais, especialmente no âmbito do Programa Bolsa Família. A busca realizada em plataformas acadêmicas constatou que os estudos publicados têm por objetivo a análise dos impactos do programa, mas não empreendem a análise da gestão do PBF e o perfil de seus burocratas. O levantamento de referencial teórico possibilitou a escolha de trabalhos que procuram sanar tal lacuna da literatura, mesmo que alguns ainda não trabalhem especificamente com o objetivo da presente pesquisa, qual seja: analisar os BME de Estados e Municípios no âmbito do PBF.

O trabalho de Bichir (2015) procura analisar o processo de implementação do PBF em São Paulo e Salvador. A autora argumenta que:

> o processo de implementação do PBF é afetado não só por seu desenho institucional, definido no plano federal, mas também pelas diferentes capacidades institucionais disponíveis no plano local – recursos humanos, capacidade de gestão e articulação entre diversos serviços e políticas, infraestrutura disponível, entre outros aspectos [...] (Bichir, 2015, p. 9).

Tal afirmação corrobora ao argumento da importância de se estudar tais capacidades institucionais disponíveis no plano local. A escolha por municípios de diferentes perfis procura analisar o descompasso, apontado por Bichir (2011), entre o ritmo imposto pelo Governo Federal e o ritmo

das administrações locais. Observa-se, por exemplo, que mesmo São Paulo – município com razoável capacidade institucional – apresenta desafios e dificuldades ao burocratas de médio escalão responsáveis pelo Programa Bolsa Família.

No que tange ao Governo Federal, trabalhos como o de Oliveira e Lotta (2015) e de Silva (2013) argumentam que o sucesso da burocracia de médio escalão do PBF ocorreu por meio da "separação entre critérios técnicos, sobretudo a *policy expertise*, e político-partidários" (Oliveira; Lotta, 2015, p. 116). Em suma, o êxito dos BME federais se deu por meio da utilização de:

> mecanismos de politização e empoderamento da burocracia, o que fez emergir o protagonismo de uma burocracia de nível médio (ou intermediário), com alta qualificação técnica e com importantes capacidades de articulação (formal ou informal), seja com outros burocratas, seja com o corpo político (Silva, 2013, p. 328).

No entanto, sabe-se que as capacidades institucionais federais, as quais garantiram o sucesso da burocracia de médio escalão, não são iguais – ou ao menos próximas – às capacidades locais. Pizolatto (2014), nessa linha de análise, constata a diferença existente entre as burocracias dos entes federados, "com destaque para a pior condição dos entes municipais, os quais possuem grandes atribuições advindas do processo de descentralização" (Pizolatto, 2014, p. 68). Essa condição é ressaltada por Coelho (2009), na medida em que a autora destaca a dificuldade dos profissionais em participarem de reuniões das equipes dos demais setores, muitas vezes em função do acúmulo de tarefas burocráticas, da ausência de estímulo e de planejamento no processo de trabalho. Além das desigualdades entre os entes federados, há de se ater às desigualdades existentes entre os diferentes municípios brasileiros. A análise da base de dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), realizada por Bichir (2011), evidencia as desigualdades entre as capacidades institucionais, em que o tamanho do município faz toda a diferença nas competências de gestão do Programa Bolsa Família. Por essa razão, parece-nos fazer sentido um programa de capacitação voltado aos municípios de menor porte.

Segundo dados da Munic 2013, cerca de 244.691 pessoas estavam empregadas na área de assistência social no Brasil. Desse contingente, 49,4% possuía o ensino médio. Em menores percentuais, figuravam o nível superior ou pós-graduação, com 32,6%, vindo a seguir o pessoal com ensino fundamental (15,4%). O pessoal ocupado sem instrução representava 1,4% do total dos recursos humanos que atuavam na assistência social. A predominância do ensino médio do pessoal ocupado que atuava na área da assistência social é alterada de acordo com as classes de tamanho dos municípios. Verifica-se que, no País, suas maiores concentrações se encontravam nas classes de 10.001 a 20.000 habitantes, com o percentual de 53,3%, e de 20.001 a 50.000 habitantes, com 52,7%.

A respeito dos gestores do órgão de assistência social, a Munic identificou que 65,3% possuíam ensino superior completo e/ou pós-graduação. Novamente, o tamanho da população do município influencia nessa variável, na medida em que naqueles com mais de 500 mil habitantes a proporção de gestores com ensino superior completo alcançava 89,7%.

Outro tópico que chama atenção sobre os municípios, para além das desigualdades existentes, é o fato de as condicionalidades (educação e saúde) do programa aferirem maior responsabilidade a esses entes federados em detrimento da União ou Estados. Isso ocorre, pois, como aponta Perroni (2009):

> o Programa Bolsa Família se destina, em especial, a famílias que apresentam filhos com idade compreendida entre zero e 15 anos, e que, portanto, esses devem se encontrar majoritariamente inseridos na educação infantil e fundamental [...] Nesse mesmo contexto, encontra-se a oferta de ações de promoção da saúde [...] que dizem respeito ao acompanhamento pré-natal e de nutrizes (Perroni, 2009, p. 100) .

Tanto os procedimentos educacionais quanto os relacionados à saúde, que configuram como condicionalidades de acesso ao PBF, possuem como principal responsável pelo oferecimento o município. No entanto, a municipalização desses serviços não acarreta em uma melhora das capacidades locais, o que pode tornar frágeis as bases da política, demandando, ademais, atenção do gestor federal também para essas políticas públicas municipais.

7 Diretrizes para capacitação

Abaixo apontamos uma proposta inicial de diretrizes para a capacitação dos gestores federais e municipais, tendo como base o *gap* de competências analisado anteriormente, bem como o público a quem os temas poderiam contemplar. Vale ressaltar, como mencionamos anteriormente, que o desenvolvimento de competências é uma das necessidades para melhoria do programa. No entanto, há diversas outras necessidades colocadas em termos de recursos e infraestrutura que também são condição para a melhoria efetiva das ações do BF.

Temas para a capacitação	**Competências a serem desenvolvidas na capacitação**	**Público**
Coordenação intersetorial federativa	Capacidade de articulação intra e intergovernamental	Gestores municipais, estaduais e federais
Aspectos relativos à pobreza multidimensional e políticas necessárias	Conhecimentos sobre o conceito de pobreza multidimensional e da necessidade de políticas coordenadas para sua erradicação.	Gestores municipais
Territorialização e regionalização de políticas públicas	Capacidade de coordenar e implementar políticas com lógica territorial e com foco regional (especialmente considerando regiões metropolitanas). Capacidade de customizar a política para as necessidades locais.	Gestores municipais, estaduais e federais
Eventos de trocas de experiências	Capacidade de propor melhorias às políticas e construir articulações para atuação conjunta.	Gestores municipais
Planejamento metropolitano do Bolsa Família	Capacidade de realizar planejamento metropolitano das ações do BF.	Gestores municipais das regiões metropolitanas

Coordenação de ações com organizações não governamentais	Capacidade de construir parcerias para desenvolvimento de ações em conjunto com ONGs	Gestores municipais
Participação social e controle	Capacidade de desenvolver e coordenar ações com participação social e controle	Gestores municipais

Referências bibliográficas

ABERS, Rebecca N.; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana, 2014. Repertórios de interação Estado-sociedade em um Estado heterogêneo: a experiência na era Lula." *Revista DADOS*, v. 57, n. 2, p. 325-357. Doi:10.1590/0011-5258201411.

ABERS, Rebecca; KECK, Margaret. *Practical authority:* agency and institutional change in Brazilian water politics. Nova Iorque: Oxford University Press, 2013.

ALMEIDA, M. Recentralizando a Federação? *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 24, p. 29-40, jun. 2005.

ARRETCHE, M. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. 1ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas/Fiocruz, v.1. 227, p. 2012.

ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL. 2010. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/biritiba-mirim_sp>. Acesso em: 07 nov. 2015.

BICHIR, Renata Mirandola. *Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais*. 2011. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

_____. *Capacidades estatais para a implementação de programas de transferência de renda*: os casos de Brasil, Argentina e África do Sul. Texto Para Discussão-TD 2032. Ipea. Rio de Janeiro, janeiro de 2015.

BOUCKAERT, G.; PETERS, G.; VERHOEST, K. *The coordination of public sector organizations*: shifting patterns of public management. London: Palgrave MacMillan, 2010.

BRANDÃO, Hugo Pena; BAHRY, Carla Patricia. *Gestão por competências*: métodos e técnicas para mapeamento de competências. 2005. Disponível em: <http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/download/224/229>. Acesso em: 02 maio 2016.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Burocracia Pública e Classes Dirigentes no Brasil. *Revista de Sociologia e Política,* n. 28, p.9-30, junho de 2007.

CAVALCANTE, P. L. Programa Bolsa Família: descentralização, centralização ou gestão em redes? Trabalho apresentado no II CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 2009.

CAVALCANTE, P. L.; LOTTA, G. Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação. Enap, 2015.

COELHO, Angela Virginia Alves Guimarães. A construção da intersetorialidade no Programa Bolsa Família em Manguinhos, no Rio de Janeiro. 2009. Disponível em: <http://arca.icict.fiocruz.br/bitstream/icict/2504/1/ENSP_Disseração_Coelho_Angela_Virgi nia_Alves_Guimarães.pdf>. Acesso em: 25 set. 2015.

COUTINHO, D. Decentralization and coordination in social law and policy: the Bolsa Família Program. *In*: TRUBEK, David *et al*. (Ed.). *Law and the new developmental state*: the Brazilian experience in Latin American context. Cambridge University Press, 2013.

Cunill Grau, N. La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD, 9. Chile: Clad, 2005.

Datasus. Informações demográficas e socioeconômicas. 2010. Disponível em: <http://www2.datasus.gov.br/DATASUS/index.php?area=0206&VObj=http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/deftohtm.exe?ibge/censo/cnv/renda>. Acesso em: 07 nov. 2015.

Godinho, L. *Dilemas de uma burocracia de médio escalão no contexto de implementação de uma política frouxamente articulada*. In CAVALCANTE, P. L. e LOTTA, G. Burocracia de Médio Escalão: Perfil, Trajetória e Atuação. Enap, 2015.

Gomide, A.; Pires, R. (Orgs.). *Capacidades estatais e democracia*: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014.

Gouvêa, G. P. *Burocracia e Elites Burocráticas no Brasil.* São Paulo: Paulicéia, 1994.

Huising, R.; Silbey, S. S. Governing the gap: forging safe science through relational regulation. *Regulation & Governance*, n. 5, p. 14–42, 2011.

IBGE. Biritiba-Mirim: Informações Completas. 2014. Disponível em: <http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=350660>. Acesso em: 07 nov. 2015.

_____. Caieiras, SP. 2013. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/caieiras_sp>. Acesso em: 07 nov. 2015

_____. Caieiras: Informações Completas. 2014. Disponível em: <http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=350900>. Acesso em: 07 nov. 2015

_____. Embu-Guaçu, SP. 2013. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/embu-guacu_sp>. Acesso em: 07 nov. 2015

_____. Embu-Guaçu: Informações Completas. 2014. Disponível em: <http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?codmun=351510>. Acesso em: 11 nov. 2015.

_____. Guararema, SP. 2013. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/guararema_sp>. Acesso em: 07 nov. 2015.

_____. Guararema: Informações Completas. 2014. Disponível em: <http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=351830>. Acesso em: 07 nov. 2015.

Inojosa, R. M., 1998. Intersetorialidade e um novo paradigma organizacional. *Revista de Administração Pública*, v. 32, n. 2, p.35-48.

Lício, E.; Mesquita, C.; Currarelo, C. R. Desafios para a coordenação intergovernamental do Programa Bolsa Família. *Revista de Administração de Empresas*, eRAE, São Paulo, v. 51, n. 5, set./out.2011.

Lotta, G. S.; Favaretto, A. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, n. 57, p. 49-65, mar. 2016.

Lotta, Gabriela; Pires, Roberto Rocha C.; Oliveira, Vanessa, 2014. Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. *Revista do Serviço Público,* v. 65, n. 4.

Loureiro, M. R.; Abrucio, F. L. Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 14, n. 41, out. 1999.

Loureiro, M. R., Abrucio, F. L.; Rosa, C. A. Radiografia da alta burocracia federal brasileira: o caso do Ministério da Fazenda. *Revista do Serviço Público*, ano 49, n. 4, out.-dez. 1998.

Oliveira, B. R. A implementação do Programa Bolsa Família sob a perspectiva da condicionalidade educacional: uma análise a partir dos agentes públicos de base. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 65, n. 4, out./dez. 2014.

Oliveira, V; Lotta, G. Qualificando a recentralização: repasses e relações intergovernamentais no Brasil. Trabalho apresentado no 38º ENCONTRO DA ANPOCS, Caxambu, 2014.

Oliveira, V.; LOTTA, G. Implementando uma inovação: o Bolsa Família. In Cavalcante, P. L.; Lotta, G. *Burocracia de médio escalão*: perfil, trajetória e atuação. Enap, 2015.

Oliveira, V. E.; Abrucio, F. L. Entre a política e a burocracia: a importância dos burocratas de nível médio para a produção de políticas públicas em saúde e educação. Artigo apresentado no 35º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, Caxambu, MG, 2011.

Oliveira, V.; Lotta, G. *Implementando uma inovação*: a burocracia de médio escalão do Programa Bolsa Família. Enap, 2015.

Olivieri, C. Política, burocracia e redes sociais: as nomeações para o alto escalão do Banco Central do Brasil. *Revista de Sociologia e Política,* n. 29, nov./2007.

Perroni, Jennifer. *Competências e responsabilidades entre os entes federados*: uma leitura da legislação do Programa Bolsa Família. 2009. Disponível em: <http://revistadil.dominiotemporario.com/doc/Dilemas3Art4.pdf>. Acesso em: 25 set. 2015.

Pires, R. Por dentro do PAC: arranjos, dinâmicas e instrumentos na perspectiva dos seus operadores. In: Cavalcante, P. L.; Lotta, G. *Burocracia de médio escalão*: perfil, trajetória e atuação. Enap, 2015.

Pizzolatto, B. *Desempenho dos municípios na gestão do Programa Bolsa Família:* o impacto das características da burocracia local. Dissertação de mestrado apresentada na Escola de Administração de Empresas da FGV/SP, 2014.

Schneider, B. R. *Burocracia pública e política industrial no Brasil*. São Paulo: Editora Sumaré, 1994.

Silva, L. A. *Burocracia de médio escalão da Secretaria da Receita Federal do Brasil*: burocracia clássica e insulamento seletivo. Enap, 2015.

_____. Mecanismos da construção federal da intersetorialidade no Programa Bolsa Família: o papel das burocracias. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 64, n. 3, p. 309-326, jul./set. 2013.