

CECÍLIA MARIA DE SOUZA ESCOBAR

**GOVERNANÇA ESTRATÉGICA EM REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS:
A EXPERIÊNCIA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA**

Dissertação apresentada ao Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre.

Orientador: Paulo Carlos Du Pin Calmon.

BRASÍLIA

2008

CECÍLIA MARIA DE SOUZA ESCOBAR

**GOVERNANÇA ESTRATÉGICA EM REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS:
A EXPERIÊNCIA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA**

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre no Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília, pela seguinte banca examinadora:

Aprovada em 17/ 06/ 2008.

Presidente:

Prof. PhD. Paulo Carlos Du Pin Calmon
Instituto de Ciência Política, UnB

Prof. Dr. Jorge Abrahão de Castro
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, IPEA
Membro Titular

Prof. Dr. Marcelo Grangeiro Quirino
Instituto de Ciência Política, UnB
Membro Titular

Prof. Dr. Arthur Trindade Maranhão Costa
Departamento de Sociologia, UnB
Membro Suplente

Escobar, Cecília Maria de Souza.

Governança estratégica em redes de políticas públicas: a experiência do Programa Bolsa Família / Cecília Maria de Souza Escobar. – Brasília, 2008.
187 f.: il; 30 cm

Orientador: Paulo Carlos Du Pin Calmon.
Dissertação (mestrado) – Universidade de Brasília, Instituto de Ciência Política.

1. Policy network. 2. Políticas públicas. 3. Governança em rede. 4. Gestão. 5. Programa Bolsa Família. 6. MCDA. I. Calmon, Paulo Carlos Du Pin. II. Universidade de Brasília. Instituto de Ciência Política. III. Título.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ...

A Deus, fonte da vida.

À minha mãe, Marta, por quem sou e por tudo que alcancei.

Ao meu pai, Júlio (*in memoriam*), que apesar da pouca, mas intensa convivência ensinou-me as primeiras lições de vida.

Aos meus irmãos, Gustavo e Vinícius, pelo harmonioso convívio.

Ao meu querido amor, Maikel, pelo respeito, companheirismo, carinho, incentivo e compreensão nos momentos em que me fiz ausente.

Às amigas de faculdade, em especial, Gabi, Carol e Janine, pelo apoio, troca de experiências, pelas ocasiões descontraídas e injeções de ânimo. E, Fabiany, pela disposição em ajudar.

À amiga Renata Bressanelli com quem compartilhei momentos de alegria e angústia durante essa jornada.

Ao meu orientador, Paulo Calmon, que inspirou a idéia de trabalhar o tema presente nesta dissertação, pelas valiosas críticas e sugestões que enriqueceram esta pesquisa e pela amizade construída ao longo de minha caminhada acadêmica.

Aos professores Marcelo Quirino pela atenção, tempo e paciência ao ensinar-me toda a metodologia deste trabalho e fornecer as ferramentas necessárias à operacionalização; Arthur Trindade pelas contribuições valiosas no momento de qualificar o projeto de pesquisa e; Jorge Abrahão por aceitar compor a banca examinadora e pelas recomendações feitas a essa dissertação.

Aos amigos da SAGI/ MDS (cada um), em especial, Aíla Cançado, Monica Rodrigues, Jean Marc e Júnia Quiroga pela generosidade e apoio oferecido ao meu crescimento profissional e intelectual.

À equipe da SENARC/ MDS que forneceu análises, materiais e informações importantes para este estudo.

Aos entrevistados, que me concederam, gentilmente, parte do seu tempo e contribuíram para a realização deste trabalho.

Aos servidores do Instituto de Ciência Política e do Programa de Pós Graduação em Administração que prontamente deram-me apoio durante minha permanência no curso.

A todos vocês dedico esta vitória.

As novas redes de governança [...] desafiam não apenas os governos e a maneira de governar, mas exigem também uma reorientação do pesquisador de políticas públicas [...] O processo de governança é multifacetado, a ciência deve levar em conta o concurso de várias facetas que, por sua vez, são resultado de uma interação cada vez mais dinâmica entre elementos institucionais, processuais e os conteúdos das políticas (Klaus Frey, 1997).

RESUMO

Este estudo analisa a perspectiva de *policy network* no âmbito do setor público brasileiro. Essa abordagem traz contribuições importantes para pesquisas que envolvem processos políticos complexos, como a interação de múltiplos atores em diversas áreas de atuação política. O objetivo desta pesquisa é **avaliar o padrão de governança em rede do Programa Bolsa Família**, delineando os fatores fortes e fracos que afetam a gestão do programa. Para tanto, foi utilizada a metodologia Multicritério de Apoio à Decisão (Multicriteria Decision Aid - MCDA), que subsidia a criação de modelos que visam gerar conhecimento para os decisores de forma que compreendam melhor seu problema dado um ambiente de complexidade e incerteza, auxiliando-os na tomada de decisão. Por basear-se na visão construtivista, a metodologia promoveu um processo dinâmico e interativo de geração de conhecimento que envolveu gestores do programa em todas as fases de elaboração do modelo de avaliação. Para este estudo, optou-se pela coleta de dados em âmbito federal, por tratar-se de um programa de transferência de renda de alcance nacional gerenciado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. A análise dos resultados permitiu identificar os possíveis pontos de sucesso e entraves ao desempenho do programa, bem como possibilitou destacar quais são os desafios de gerenciar uma pluralidade de atores que estão presentes nessa nova dinâmica de condução de políticas públicas e como dar sustentabilidade a esse formato.

PALAVRAS-CHAVE: Policy network, políticas públicas, governança em rede, gestão, Programa Bolsa Família, MCDA.

ABSTRACT

This study analyzes the perspective of *policy network* in the ambit of the Brazilian public sector. This approach brings important contributions to researches that involve complex political processes, as the interaction of multiple actors in diverse areas of political acting. The purpose of this research is **to evaluate the pattern of network governance of the *Bolsa Família Program***, delineating the strong and weak factors which affect the management of the program. To achieve this purpose, it was used the methodology of Multicriteria Decision Aid – MCDA, which subsidize the creation of templates that aim to generate knowledge to the decision makers so they can understand better their problem when an environment of complexity and uncertainty is given, helping them at making decisions. Since this methodology is based in the constructivist view, it promoted a dynamic and interactive process of knowledge generation which involved program's managers in all the elaboration phases of the model of evaluation. For this study, it was chosen to collect data in the federal ambit, since it is the study of a program of allowance transfer at national levels managed by the Ministry of Social Development and Combat Hunger. The analysis of the results permitted the identification of the possible points of success and restraints of the program performance, as well as the possibility to highlight which are the challenges of managing a myriad of factors that are present in this new dynamic of public political conduction and how to give sustainability to this format.

Key-words: Policy network, public politics, network governance, management, Bolsa Família Program, MCDA.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - FORMAÇÃO DA REDE: CONSTRUÇÃO DE UMA ALIANÇA ESTRATÉGICA	57
FIGURA 2 - ETAPAS DA METODOLOGIA MULTICRITÉRIO DE APOIO À DECISÃO	82
FIGURA 3 - ORGANOGRAMA DO MDS	87
FIGURA 4 - MDS: IMPLEMENTAÇÃO, AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO DE PROGRAMAS	89
FIGURA 5 - INTERAÇÃO ENTRE MDS, MUNICÍPIOS E CAIXA ECONÔMICA FEDERAL	99
FIGURA 6 - COMPOSIÇÃO DA REDE NO PBF E INTERAÇÃO ENTRE OS PRINCIPAIS ATORES	101
FIGURA 7 - ÁRVORE DE PONTOS	114
FIGURA 8 - CLASSIFICAÇÃO DOS TIPOS DE DESCRITORES	115
FIGURA 9 - ESTADOS POSSÍVEIS DE UM DESCRITOR	116
FIGURA 10 - DESCRITOR COM NÍVEIS DE IMPACTO BOM E NEUTRO	117
FIGURA 11 - FUNÇÃO DE VALOR DO PVE 3.3.2 – ROTATIVIDADE DE RECURSOS HUMANOS	120
FIGURA 12 - PERFIL DE IMPACTO DAS AÇÕES POTENCIAIS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	127
FIGURA 13 - ANÁLISE DE SENSIBILIDADE DO PVF 5 - ATORES	131
FIGURA 14 - ANÁLISE DE SENSIBILIDADE DO PVF 7 - INFORMAÇÃO	132
FIGURA 15 - ANÁLISE DE SENSIBILIDADE DO PVF 3 - SUSTENTABILIDADE	132

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - ENFOQUES TRADICIONAIS NA CIÊNCIA POLÍTICA NO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	24
QUADRO 2 - PLURALISMO, NEOCORPORATISMO E ANÁLISE DE REDES	41
QUADRO 3 - MODELOS DE GOVERNANÇA: MERCADOS, HIERARQUIAS E REDES	42
QUADRO 4 - REDES POLÍTICAS: DIMENSÕES COMUNS.....	49
QUADRO 5 - TIPOLOGIA DE ATKINSON E COLEMAN: FATORES QUE DEFINEM UMA <i>POLICY NETWORK</i>	50
QUADRO 6 - MODELO DE VAN WAARDEN	51
QUADRO 7 - TIPOLOGIA DE RHODES E MARSH	52
QUADRO 8 - IDÉIAS ADMINISTRATIVAS NA TRADIÇÃO POLÍTICA AMERICANA	59
QUADRO 9 - DUAS PERSPECTIVAS NO GERENCIAMENTO DE <i>POLICY NETWORK</i>	65
QUADRO 10 - CARACTERÍSTICAS DOS PARADIGMAS RACIONALISTA E CONSTRUTIVISTA	77
QUADRO 11 - DESCRITOR DO PVE 7.1: CONFIABILIDADE DAS INFORMAÇÕES	117
QUADRO 12 - DESCRITOR DO PVE 7.2: ACESSO À INFORMAÇÃO	118
QUADRO 13 - DESCRITOR DO PVE 7.3: DINÂMICA DO FLUXO DE INFORMAÇÃO DO PROGRAMA .	118
QUADRO 14 - DESCRITOR DO PVE 7.4: SUFICIÊNCIA DA ESTRUTURA DE GERAÇÃO E ANÁLISE DAS INFORMAÇÕES	118
QUADRO 15 - ILUSTRAÇÃO DA MATRIZ DE ORDENAÇÃO – ROBERTS	122

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - CÁLCULO DOS BENEFÍCIOS DO PBF	93
TABELA 2 - PESOS BALANCEADOS (<i>SWING WEIGHTS</i>) DOS PVFs	122
TABELA 3 - TRANSFORMAÇÃO DOS VALORES ABSOLUTOS PARA AS TAXAS DE SUBSTITUIÇÃO DOS PVFs	123
TABELA 4 - TAXAS DE SUBSTITUIÇÃO DOS PVF E PVES	124
TABELA 5 - AVALIAÇÃO LOCAL DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	126
TABELA 6 - AVALIAÇÃO NOS CRITÉRIOS E AVALIAÇÃO GLOBAL	130

LISTA DE SIGLAS

AGENDE – Ações em Gênero Cidadania e Desenvolvimento
ANS – Acordo de Nível de Serviços
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BVJ – Benefício Variável Jovem
CadÚnico – Cadastramento Único dos Programas Sociais do Governo Federal
Cedeplar/ UFMG – Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Universidade Federal de Minas Gerais
CEF – Caixa Econômica Federal
CF/88 – Constituição Federal de 1988
CGU – Controladoria-Geral da União
CIT – Comissão Intergestora Tripartite
CONGEMAS – Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social
DataUFF – Núcleo de Pesquisas Sociais da Universidade Federal Fluminense
EPA – Elementos Primários de Avaliação
FMAS – Fundo Municipal de Assistência Social
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FONSEAS – Fórum Nacional de Secretários de Estados de Assistência Social
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICS – Instância de Controle Social
IGD – Índice de Gestão Descentralizada
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MACBETH – Measuring Attractiveness by a Categorical Based Evaluation Technique
MAS – Ministério da Assistência Social
MCDA – Multicriteria Decision Aid (Multicritério de Apoio à Decisão)
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC – Ministério da Educação
MESA – Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome
MS – Ministério da Saúde
NIS – Número de Identificação Social
ONG – Organização Não Governamental
PAIF – Programa de Atenção Integral às Famílias
PBF – Programa Bolsa Família
PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio
PO – Pesquisa Operacional

ProJovem – Programa Nacional de Inclusão de Jovens
PVE – Ponto de Vista Elementar
PVF – Ponto de Vista Fundamental
RL – Responsável Legal
SAGI – Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
SENARC – Secretaria Nacional de Renda de Cidadania
SESAN – Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
SIBEC – Sistema de Gestão de Benefícios
SICON – Sistema Integrado de Gestão de Condicionalidades
SISVAN – Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional
SNAS – Secretaria Nacional de Assistência Social
TCU – Tribunal de Contas da União
UNDIME – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS	iv
RESUMO	vi
ABSTRACT	vii
LISTA DE FIGURAS	viii
LISTA DE QUADROS E TABELAS	ix
LISTA DE SIGLAS	x
INTRODUÇÃO	14
CAPÍTULO 1: REVISÃO DE LITERATURA	20
1.1. A ABORDAGEM DE REDES E SUA IMPORTÂNCIA NO ESTUDO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	21
1.2. ABORDAGENS QUE CONTRIBUEM PARA ANÁLISE DE REDES: FORMAÇÃO DA AGENDA E <i>ADVOCACY COALITION</i>	24
1.3 <i>POLICY NETWORK</i> : EMERGÊNCIA E IDÉIA GERAL DO TERMO	28
1.4. REDES NA LITERATURA INTERNACIONAL CONTEMPORÂNEA	30
1.4.1. <i>TRIANGLE IRON</i> E <i>ISSUE NETWORK</i>	32
1.4.2. A ANÁLISE DE RHODES E OUTRAS CONTRIBUIÇÕES	33
1.4.3. INTEGRAÇÃO DAS ANÁLISES PRESENTES NA LITERATURA DE REDES	36
1.5. ABORDAGEM DE <i>POLICY NETWORK</i> COM ENFOQUES NA INTERMEDIÇÃO DE INTERESSES E GOVERNANÇA	39
1.6. TEORIA NEO-INSTITUCIONAL E <i>POLICY NETWORK</i>	45
1.7. TIPOLOGIAS PARA IDENTIFICAÇÃO DE REDES	49
1.8. O PROCESSO DE FORMAÇÃO E ESTRUTURAÇÃO DE REDES	53
1.9. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, FEDERALISMO E GOVERNAÇA	58
1.10. GERENCIAMENTO DE REDES: ASPECTOS, VANTAGENS E DESAFIOS	64
CAPÍTULO 2: APONTAMENTOS METODOLÓGICOS	73
2.1. PROCESSO DECISÓRIO	74
2.2. MCDA: MULTICRITERIA DECISION AID	76
2.3. ESTUDO DE CASO	82
2.4. COLETA DE DADOS	84
CAPÍTULO 3: O MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME	85
3.1. MISSÃO E ESTRUTURA	86

3.2. O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	90
3.2.1. A REDE DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	100
3.2.2. AVALIAÇÕES SOBRE O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA – DESCRIÇÃO SUMÁRIA	103
CAPÍTULO 4: APLICAÇÃO DA METODOLOGIA MCDA AO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	109
4.1. CONTEXTO DECISÓRIO	109
4.2. ESTRUTURAÇÃO DO PROBLEMA	110
4.3. ESTRUTURAÇÃO DO MODELO MULTICRITÉRIO	113
4.3.1. DESCRITORES	115
4.3.2. CONSTRUÇÃO DAS FUNÇÕES DE VALOR	119
4.3.3. TAXAS DE SUBSTITUIÇÃO	121
CAPÍTULO 5: RESULTADOS DA AVALIAÇÃO DA GOVERNANÇA EM REDE DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	125
5.1. AVALIAÇÃO DAS AÇÕES POTENCIAIS	125
5.1.1. AVALIAÇÃO DAS AÇÕES LOCAIS	125
5.1.2. PERFIL DE IMPACTO DAS AÇÕES POTENCIAIS	126
5.1.3. AVALIAÇÃO GLOBAL DOS RESULTADOS	128
5.2 . ANÁLISE DE SENSIBILIDADE	130
5.3. ANÁLISE DOS RESULTADOS DO MODELO	133
5.4. RECOMENDAÇÕES	143
CONSIDERAÇÕES FINAIS	147
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	151
GLOSSÁRIO	160
APÊNDICES	
APÊNDICE 1: ROTEIRO DE ENTREVISTA	162
APÊNDICE 2: QUADROS DE DESCRITORES	166
APÊNDICE 3: FUNÇÕES DE VALOR TRANSFORMADAS	172
APÊNDICE 4: QUESTIONÁRIO APLICADO AOS GESTORES DO PROGRAMA	180
APÊNDICE 5: SOFTWARE HIVEW	184
ANEXOS	
ANEXO 1: DESCRIÇÃO SUMÁRIA DOS PROGRAMAS DO MDS	185

INTRODUÇÃO

Esta dissertação analisa a abordagem de *policy networks* (redes de políticas públicas) que surge como uma nova forma de estruturar políticas públicas. Esse novo desenho é caracterizado pela complexidade das relações entre diversos atores. Destaca-se que o conceito de *policy network* não tem pretensões teóricas claras, mas possui capacidade de oferecer uma explicação mais completa e inovadora do processo que envolve Estado e sociedade.

Constata-se que a definição e implementação de políticas, realizadas por meio de estruturas hierarquizadas e unitárias, vêm sendo substituídas por outras caracterizadas por serem policêntricas e horizontais. Nesse contexto, em vez de a política ser de responsabilidade de um único ator, ela decorre, cada vez mais, de acordos que se estabelecem entre múltiplos atores envolvidos em todo o processo de políticas públicas, englobando órgãos estatais descentralizados, organizações da sociedade civil e instituições de mercado. Ou seja, a maior complexidade dos processos políticos e administrativos impõe uma realidade caracterizada pela dependência mútua, haja vista que nenhum ator isolado detém o controle dos recursos, da velocidade das mudanças e do processo como um todo.

A abordagem de redes surge como expressão de novos arranjos organizacionais indicando o esgotamento da capacidade de integração das instituições representativas tradicionais, da eficácia das organizações burocráticas e do modelo de planejamento centralizado.

Pode-se dizer que a proliferação de redes é explicada por uma diversidade de fatores que transforma a realidade política e administrativa, destacando a globalização econômica, a qual alterou os processos produtivos e administrativos, na direção de uma maior flexibilização, integração e interdependência; processos simultâneos de democratização e crise fiscal, na América Latina, que conduziram às reformas política e administrativa do Estado, influenciando em suas relações com a sociedade, o que provocou o surgimento de novos modelos de gestão que comportassem a interação de estruturas descentralizadas e modalidades inovadoras de parcerias entre entes estatais e organizações sociais ou empresariais. A esses

fatores soma-se a revolução tecnológica informacional, a qual estabeleceu um sistema de comunicação de alcance universal que promoveu o compartilhamento de informação e impactou nos modelos organizacionais vigentes, produzindo soluções inovadoras no processo de planejamento, coordenação e controle das atividades e viabilizou uma articulação, em tempo real, com diferentes atores.

Castells (2007) formula o conceito de um Estado-rede para designar o formato atual das políticas públicas, cuja estrutura e funcionamento administrativo assumem as características de subsidiariedade, flexibilidade, coordenação, participação cidadã, transparência, modernização tecnológica, profissionalização dos atores, retroalimentação e aprendizagem constantes.

Esse formato, que a cada dia ganha proeminência como arranjo interorganizacional para formulação e execução de políticas, impõe inúmeros desafios para gestão, tais como negociação e geração de consensos, estabelecimento de regras de atuação, distribuição de recursos e interação, construção de mecanismos decisórios coletivos, estabelecimento de prioridades e acompanhamento.

A gestão de redes, segundo Fleury (2007), implica a gestão de interdependências. Devido a transformações ocorridas no setor público, as responsabilidades foram diluídas e os programas passaram a exigir a mobilização de recursos de uma pluralidade de atores. Dessa forma, os processos decisórios tornaram-se mais densos e demorados. São muitos os desafios político-institucionais e organizacionais envolvidos no trabalho articulado e em rede, mas, por outro lado, também se apresentam muitas vantagens como a aproximação, a integração e o diálogo entre os vários atores.

Cabe salientar que no setor público brasileiro não há ainda muitos estudos sobre *policy network*, embora seja cada vez mais consensual o emprego de outras formas de cooperação ou de arranjos institucionais. Além disso, parte-se do pressuposto que o entendimento das abordagens de redes de políticas públicas – recente tendência da administração pública – auxiliaria na tomada de decisão dos atores envolvidos na gestão de políticas, daí a importância desta pesquisa na área de Ciência Política, na medida em que se enfatizam relações Estado-sociedade e seu impacto sobre as etapas de formação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas e programas.

O estudo desenvolvido aqui é uma tentativa de compreensão do fenômeno atual de desenvolvimento de políticas públicas governamentais. A ênfase deste trabalho será dada à governança em rede e sua consequência para gestão. Para uma melhor exploração do tema, o estudo propõe uma avaliação de caráter formativo¹ sobre o Programa Bolsa Família – iniciativa mais abrangente de transferência condicionada de renda realizada no país – aplicando-se o referencial de redes de políticas públicas e a metodologia *Multicritério de Apoio à Decisão* (MCDA).

Cabe destacar, que os programas de transferência de renda com condicionalidades têm sido cada vez mais empregados como instrumentos de combate à pobreza. Diversos países, especialmente na América Latina e no Caribe, adotam combinações de concessão de auxílio financeiro com contrapartidas dos beneficiários em termos de uso de serviços sociais. Entre as experiências destacam-se: o Programa de Desenvolvimento Humano – Oportunidades, no México, criado em 2002; o Programa Familias em Acción, na Colômbia, iniciado em 2000; o Programa Punteo, no Chile, implementado em 2002. No Brasil, o Programa Bolsa Família transformou-se no ponto de referência da política social do governo Lula. Em abril de 2004, atendia cerca de 3,8 milhões de famílias, atendendo em março de 2008 mais de 11,1 milhões de famílias pobres².

A partir dessa breve discussão, a **pergunta** central que conduzirá esta pesquisa é:

Como e em que aspectos a governança em rede interfere na gestão do Programa Bolsa Família?

Por meio dessa pergunta norteadora foi formulada a seguinte **hipótese**: a capacidade de gestão do Programa Bolsa Família, conquistada ao longo dos 4 anos

¹ As avaliações formativas objetivam aperfeiçoar determinado programa, verificando o que está funcionando, o que é necessário melhorar e como melhorar. Para isso, utilizam-se, geralmente, avaliadores internos (com apoio de externos) e têm como principais interessados a equipe do programa.

² As estimativas de pobreza utilizadas na gestão do Programa Bolsa Família são construídas a partir da combinação dos dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) e informações do Censo Demográfico de 2000.

de sua existência, está diretamente vinculada ao desempenho das condições estruturais e operacionais da rede (governança em rede).

Este trabalho tem como objetivo geral identificar (avaliar) quais são os pontos fracos e fortes para governança em rede do Programa Bolsa Família, contribuindo, de certa maneira, para análise da gestão em um ambiente de múltiplos atores no campo das políticas sociais.

Para atingir o objetivo geral, foram considerados os seguintes objetivos específicos:

- Identificar como se constituiu o Programa Bolsa Família;
- Identificar quais são os atores envolvidos no programa e como eles interagem.
- Verificar como os atores da rede são certificados para participar do processo.
- Analisar como as relações entre eles institucionalizam-se.
- Identificar quem influencia no resultado da política e na tomada de decisão.
- Verificar quais recursos estão em jogo.
- Verificar como os consensos são construídos.
- Analisar avaliações, já realizadas, sobre o Programa Bolsa Família.
- Construir um modelo avaliativo que represente o problema “governança em rede” por meio da metodologia MCDA – Multicritério de Apoio à Decisão.
- Analisar os resultados obtidos pelo modelo construído, a partir de sua aplicação no estudo de caso.

Esta pesquisa teve como subsídio a metodologia *Multicritério de Apoio à Decisão*. Por meio dessa metodologia foram identificados quais são os fatores que determinam um bom padrão de governança em redes a fim de auxiliar os gestores na tomada de decisão em direção ao aperfeiçoamento da gestão. Dessa forma, foi possível delinear quais são os dilemas de gestão e como fortalecer a capacidade de governar em rede, tomando-se como exemplo o Programa Bolsa Família.

A dissertação está dividida em cinco capítulos. O **Capítulo 1** apresenta a revisão de literatura, a qual está dividida em dez partes. A primeira traz discussões acerca da importância do estudo de redes no âmbito das políticas públicas e seus

avanços no que diz respeito às teorias tradicionais. A segunda parte destaca abordagens que contribuem para análise de redes, ressaltando os modelos teóricos de Kingdon (1995) e Baumgartner e Jones (1999) sobre a formação da agenda e o trabalho de Jenkins-Smith e Paul Sabatier (1999) que traz a idéia de coalizões de defesa (*advocacy coalitions framework*) para a realidade das políticas públicas. A parte três analisa a idéia geral do termo *policy network* e sua emergência, citando algumas variações de entendimento que permeiam o termo. A quarta parte ressalta a discussão de redes de políticas públicas na literatura contemporânea, abrindo a discussão com a noção de *triangle iron* e *issue network*, passando pela análise de Rhodes (1997) sobre o governo Britânico e outras contribuições. Além disso, destaca a possibilidade de integração entre as análises de nível macro, meso e micro de redes. A parte cinco aborda a análise de redes sobre duas outras perspectivas: a da intermediação de interesses e da governança. A sexta parte apresenta a relação estreita entre a abordagem neo-institucional e o estudo de redes. A sétima parte traz as tipologias desenvolvidas por alguns pesquisadores e que servem como instrumento para identificar e classificar a variedade de formas de governos e subsistemas políticos. A parte oito trata do processo de formação e estruturação de redes a partir das contribuições dos trabalhos de Granovetter (1983), Nan Lin (2001) e Matthew Jackson (2007), além da visão complementar de Colin Hay (1998) sobre esse tema. A nona apresenta uma breve discussão sobre as abordagens tradicionais da literatura norte-americana de Hamilton, Jefferson, Madison e Wilson sobre administração pública e seus dilemas, o que levanta elementos importantes para análise do caso brasileiro referente à relação intergovernamental. E, finalmente, a décima seção que traz reflexões acerca dos aspectos, vantagens e desafios da gestão de redes.

O **Capítulo 2** apresenta a metodologia *Multicritério de Apoio à Decisão* utilizada na pesquisa, seu pressuposto teórico e uma visão geral de sua aplicação. Além da apresentação e justificativa da escolha do estudo de caso e a forma de coleta de dados.

O **Capítulo 3** faz uma breve apresentação da missão e estrutura do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, bem como a descrição do Programa Bolsa Família, sua estruturação sob a perspectiva de redes e as avaliações já realizadas sobre o programa sob algumas dimensões, como:

cumprimento de condicionalidades; operação do CadÚnico; atuação do controle social; percepção dos gestores estaduais e municipais e beneficiários sobre o programa, impacto nas dimensões da saúde, segurança alimentar, educação, saúde, gastos e na condição de vida das mulheres, a fim de facilitar a compreensão dos avanços alcançados pelo programa.

O **Capítulo 4** destaca a aplicação da metodologia *Multicritério de Apoio à Decisão* ao estudo de caso, mostrando o contexto decisório e as etapas de estruturação do modelo avaliativo.

O **Capítulo 5** apresenta os resultados da avaliação do programa, destacando quais foram os pontos fortes e fracos da governança em rede detectados pelo método na visão dos tomadores de decisão do programa em âmbito federal, análise qualitativa de cada um dos critérios e subcritérios utilizados baseada nas entrevistas, bem como apresentação das recomendações para melhorar o desempenho da gestão do Programa Bolsa Família.

Finalmente, são apontadas a conclusão da pesquisa e as sugestões para novos estudos.

CAPÍTULO 1

REVISÃO DE LITERATURA

A literatura recente sobre gestão pública aponta para a emergência de um novo padrão de relacionamento entre os vários atores que configuram o ambiente da administração pública contemporânea, frente à ampliação e diversificação da agenda, à limitação de recursos para responder adequadamente às demandas de incorporação de novos interesses e valores, ao agravamento do quadro de pobreza e de desigualdades.

Os grandes traços desse movimento seriam: ênfase na descentralização e na incorporação de novos atores em todas as etapas de formulação e execução de políticas e programas; estabelecimento de novas relações entre Estado e sociedade civil, setor público e privado, priorizando parcerias e co-gestão; ações públicas baseadas nos princípios da eficiência, eficácia e *accountability*. Nessa perspectiva, dois aspectos adquirem proeminência: o papel estratégico dos níveis locais de governo e uma nova maneira de conceber a produção, organização e distribuição de bens e serviços sociais.

No caso brasileiro, em decorrência da extensão do país, tem-se como resultado o processo de descentralização das políticas sociais e da reorganização das competências e responsabilidades federativas no período pós-ditatorial. Dessa forma, a implementação de políticas e programas federais depende fortemente da ação do nível local de governo e do tipo de articulação construída entre os atores e organizações nos âmbitos federal, estadual e municipal.

A fim de contribuir para a análise desta dinâmica presente na concepção das políticas públicas nacionais, este capítulo apresenta o tema “redes de políticas públicas” discutido tanto na literatura internacional, quanto na literatura brasileira, nessa última de maneira mais tímida.

1.1. A ABORDAGEM DE REDES E SUA IMPORTÂNCIA NO ESTUDO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A abordagem de redes de políticas públicas descreve e analisa as estruturas relacionais que emergem quando diferentes organizações e indivíduos interagem e como isso influencia no resultado político.

Muitos trabalhos relacionados ao estudo de redes de políticas públicas se mostram ainda ligados a uma abordagem superficial. Dessa forma, não é difícil nos depararmos com algumas noções de *policy networks* como uma metáfora para ressaltar que a elaboração de políticas envolve um grande número e uma ampla variedade de atores. Ou que é uma mera construção imposta por pesquisadores. Ou ainda a noção de que essa abordagem apresenta um modelo geralmente aplicável ou confinado aos países do oeste europeu e menos útil às outras democracias industrializadas. Outras que consideram as redes como um método de análise de estrutura social. E há quem defenda a abordagem de redes como uma teoria (PETERS, 1998b). Contra essa última noção, Hay (1998, p. 34) afirma que a abordagem de redes de políticas é menos uma teoria ou perspectiva e mais uma ferramenta analítica destinada a analisar as relações entre atores que interagem num determinado setor de políticas públicas.

Porém, o que se apresenta como uma discussão comum entre os autores é o entendimento de que a noção de *policy networks* tem sido proposta como uma estratégia de enfrentamento das dificuldades que experimentam as tradicionais análises de políticas públicas³ (JORDANA, 1995; BONAFONT, 2004).

Entre as abordagens tradicionais está a da escolha racional⁴, a qual se refere à otimização de todos os efeitos das decisões e ao cálculo dos custos e benefícios vinculados a essas decisões. O ator racional alcançaria uma decisão na situação de estar completamente informado e com uma hierarquização clara e completa das preferências – modelo surgido da economia.

³ Ver Quadro 1, p.24: Enfoques tradicionais na ciência política no processo de elaboração de políticas públicas

⁴ A análise de políticas públicas origina como disciplina a partir da perspectiva racional. Surge nos EUA (Escola de Chicago) no século XX em um contexto de expansão da intervenção governamental, centrada inicialmente na política de defesa e econômica.

O modelo de ator racional assume que os processos das políticas sucedem em etapas (formulação da política, decisão, implementação), baseado em uma visão de que o tomador de decisão primeiro analisa os problemas e as alternativas e, logo, toma uma decisão racional acerca da opção que deverá escolher. Nesse contexto, as políticas públicas corresponderiam ao programa de ação de uma autoridade pública ou ao resultado de uma autoridade investida de poder público e de legitimidade governamental (PARADA, 2002, p.13). Seguindo essa linha, Lasswell (1951) destaca que as políticas públicas são um processo de decisão criativa composto das seguintes etapas: informação, recomendação, prescrição, invocação, finalização e avaliação. Seu modelo é uma forma de definir políticas públicas como um processo dominado por especialistas e tecnocratas, no qual as instituições respondem a demandas da sociedade, canalizadas por grupos de interesse ou partidos políticos, e atuam para alcançar soluções que mais se adaptam às demandas iniciais. Isto é, o poder de tomada de decisão pertence sempre a um grupo reduzido de pessoas que domina a classe política.

Destaca-se, que o enfoque racional foi fortemente criticado entre os anos 40 e 50 por Simon (1957) e Lindblom (1959), que incorporaram, em suas análises, as restrições na capacidade cognitiva do ator. A Teoria da Satisfação de Simon traz a perspectiva de que os agentes não possuem condição de analisar todo o conjunto de informações disponíveis, portanto uma primeira alternativa “satisfatória” é aceita. Simon introduziu o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos (*policy makers*), argumentando, todavia, que a limitação da racionalidade poderia ser minimizada pelo conhecimento racional. Para Simon, a racionalidade dos decisores públicos é sempre limitada por problemas tais como informação incompleta ou imperfeita, tempo para a tomada de decisão, auto-interesse dos decisores, etc, mas a racionalidade, segundo ele, pode ser maximizada até um ponto satisfatório pela criação de estruturas (conjunto de regras e incentivos) que enquadre o comportamento dos atores e modele esse comportamento na direção de resultados desejados, impedindo, inclusive, a busca de maximização de interesses próprios.

Lindblom (1959), além de questionar a ênfase no racionalismo de Laswell, propôs a teoria do incrementalismo⁵, ressalta a capacidade limitada de

⁵ A perspectiva incremental desenvolvida por Lindblom (1959) e avançada por Wildavsky (1992), dá ênfase a um processo de mudança lenta e gradual. Afirma-se que há uma impossibilidade dos atores de processar todas as informações importantes, sendo a complexidade do ambiente e a incerteza

conhecimento do indivíduo, a impossibilidade de conhecer as conseqüências derivadas de uma decisão, as dificuldades de centrar a decisão em assuntos múltiplos e ordená-los na memória pela relevância de hábitos e rotinas no comportamento humano e pela influência do ambiente na tomada de decisões.

Lindblom ressaltou a incorporação de outros fatores na formulação e análise de políticas públicas, tais como relações de poder e a integração entre as diversas fases do processo decisório. Além da racionalidade, considerou o papel das eleições, das burocracias, dos partidos políticos e dos grupos de interesse. Para ele, o resultado pode surgir da interação entre os tomadores de decisão, cada um dos quais está em busca de soluções para seus próprios problemas⁶.

Conjugando da idéia de racionalidade limitada, Bryan Jones (2003) destaca que os seres humanos estão sujeitos a limitações – preconiza que os indivíduos são claramente orientados para a consecução de seus objetivos, mas que enfrentam limitações cognitivas e adaptativas no ordenamento de suas preferências e no processo de escolha dentro de um ambiente complexo.

Outros enfoques que causaram uma ruptura com a perspectiva racional de decisão foram: os modelos do comportamento organizacional e da política governamental de Allison (1999). No primeiro modelo, não há um único ator, a política é vista como um produto organizacional. As decisões dos dirigentes governamentais desencadeiam rotinas organizacionais e a maior parte do comportamento é determinada por processos estabelecidos anteriormente. Enquanto no segundo, o comportamento do governo é compreendido como o resultado de um jogo de negociação. A barganha é regulada por circuitos entre os jogadores posicionados hierarquicamente dentro do governo. Diversos jogadores, com diferentes percepções e prioridades e distintos problemas, agindo racionalmente, produzem uma ação de âmbito governamental.

O quadro a seguir mostra, resumidamente, os enfoques tradicionais na literatura sobre a elaboração de políticas públicas.

fatores determinantes do comportamento individual. A teoria incrementalista sugere um sistema mais estável num ambiente de múltiplos atores e complexidade. Diferentemente do modelo racional, as políticas não chegam a finalizar nunca. Fazem-se e refazem-se a partir da experiência adquirida e da negociação constante entre os atores. Esse enfoque parte da impossibilidade de planejamento das políticas em longo prazo e se desenvolve tendo em conta essas restrições de partida.

⁶ Importante ressaltar, que o modelo da lata de lixo de Cohen, Marsh e Olsen (1972) mostram uma análise similar.

Enfoque	Ator Racional	Racionalidade limitada (Simon; Lindblon; Wildavsky; Bryan Jones)	Modelo de processo de decisão (Lindblon, Allison; Cohen, Marsh e Olsen; Kingdon)
Atores	Ator central	Tomador central de decisão em um ambiente de incertezas	Variedade de atores.
Processos	Fases (formulação de política; decisão; implementação) – guiada por uma formulação prévia de metas.	Incremental	Conflito de interesses. Ambiente altamente dinâmico e imprevisível.
Decisões	Escolha da melhor alternativa.	Escolha de alternativas que sejam factíveis e que pareçam diminuir os problemas.	Escolha de alternativas que gerem apoio e possam ser vinculados aos problemas.
Informações/ valores	Informação obténivel	Informação incompleta e ambígua. Os valores nem sempre estão claros.	Informação dispersa e ambígua. Os valores estão em conflitos e não são claros.

QUADRO 1 - ENFOQUES TRADICIONAIS NA CIÊNCIA POLÍTICA NO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

FONTE: adaptado de KLIJN (1999, p.17)

A análise de redes⁷ surge como tentativa de superar as limitações das teorias apresentadas e como uma forma de entender políticas públicas como processo de intercâmbio e negociação entre diversos atores que interagem para trocar recursos e informações. Dessa forma, as políticas são analisadas a partir da idéia da necessidade de cooperação entre Estado e grupos sociais para dirigir e gerir assuntos públicos.

1.2. ABORDAGENS QUE CONTRIBUEM PARA ANÁLISE DE REDES: FORMAÇÃO DA AGENDA E ADVOCACY COALITION

A idéia de que as políticas públicas se desenvolvem em redes não é nova e tem implicações significantes no processo de formação, implementação e avaliação de políticas públicas e nas mudanças das democracias contemporâneas. Importante ressaltar, que a literatura de redes e sua ligação com o processo de políticas públicas é mais enfatizada nos estágio de formulação e implementação, mas Peters

⁷ A idéia deste estudo não é considerar a análise de redes como uma prescrição, mas sim, analisá-la como uma constatação, algo que está posto no contexto das políticas públicas.

(1998a) destaca que há uma clara relação entre redes e o processo de formação da agenda.

As teorias de construção da agenda como a de Kingdon (1995) e Baumgartner e Jones (1999) e outros enfoques como o de coalizões de defesa (*advocacy coalition*) de Jenkins-Smith e Paul Sabatier (1999) são uma alternativa promissora para explicar que a política pública é o resultado da relação entre vários atores que tentam influenciar o processo político em uma direção favorável a si mesmos.

Kingdon (1995)⁸ desenvolve uma forma para entender as políticas públicas como um processo baseado na argumentação e debate em torno das idéias e nas formas distintas de entender os problemas. Indaga por que alguns problemas entram na agenda e outros não, e por que alternativas são escolhidas e outras são negligenciadas. O autor propõe, portanto, desvendar o processo de construção da agenda – como e por que ela muda de tempos em tempos. O modelo de Kingdon de janela de oportunidade (*policy windows*), segundo Bonafont (2004), é uma das análises mais completas sobre a dinâmica de continuidade e mudanças nas políticas públicas. Nesse modelo, os problemas se incorporam na agenda governamental seguindo um processo não intencional que se caracteriza pela confluência de três processos distintos e independentes: 1) surgimento do problema; 2) elaboração de idéias e alternativas para solucionar o problema; 3) mudanças no sistema político. A janela política é definida, por Kingdon, como o momento em que surge uma situação favorável para levar a cabo uma mudança, se escutam as demandas dos grupos de interesse e se mobiliza a atenção pública. A janela política é uma oportunidade para os defensores de propostas incitarem suas soluções e provocar atenção para os problemas identificados.

Segundo Kingdon, o reconhecimento do problema depende de empreendedores políticos (*policy entrepreneurs*), que investem recursos consideráveis trazendo sua concepção do problema para a atenção das autoridades, tentando convencê-los de ver os problemas da sua maneira. Esse reconhecimento e definição de problemas afetam os resultados significativamente.

⁸ Kingdon faz uma adaptação do modelo da lata de lixo de Cohen, Marsh e Olsen (1972).

No modelo de equilíbrio pontuado (*punctuated equilibrium*) de Baumgartner e Jones (1999), o contexto político e institucional exerce influência sobre a definição de problemas e soluções. Imagens sustentam arranjos institucionais (*policy venues*), incentivando ou restringindo a mudança na agenda. Disputa em torno de imagens compartilhadas (*policy image*) é fundamental na luta política. Momentos críticos, em que uma questão chega ao macrosistema, favorecem rápidas mudanças (*punctuations*) em subsistemas anteriormente estáveis. Empreendedores políticos, imagens compartilhadas e a questão institucional são fundamentais nesse processo.

A atuação dos atores (autoridades políticas, comunidades políticas, grupos de interesse, mídia), presentes na análise dos modelos apresentados, ajuda a entender a natureza das redes, que tem muito a contribuir sobre a abertura e fechamento da janela de oportunidade, assim como, sobre os temas que são construídos a fim de que seja feita a melhor escolha para agenda institucional.

O trabalho de Jenkins-Smith e Paul Sabatier (1999) trouxe a abordagem das coalizões de defesa (*advocacy coalitions framework*), a qual constitui uma ampliação da noção tradicional de triângulo de ferro (limitado às agências administrativas, comissões legislativas e grupos de interesse), no sentido da inclusão de mais dois tipos de atores: (1) jornalistas, pesquisadores e analistas políticos e (2) atores governamentais, independentemente do nível onde estão posicionados, com capacidade de interferência no processo de formulação e implementação de políticas públicas. O pressuposto para a formação desses subsistemas diz respeito ao compartilhamento de um mesmo sistema de crenças, envolvendo valores, percepções sobre relações de causalidade e percepções sobre a eficácia de instrumentos de políticas públicas. Cada coalizão apresenta então: 1) um núcleo duro axiomático; 2) um núcleo duro de políticas (*policy core*) relativo a um consenso sobre os cursos de ação a serem tomados e; 3) os instrumentos para a execução das políticas.

De acordo com Jenkins-Smith e Sabatier, uma coalizão de defesa consiste numa variedade de atores de instituições públicas e privadas em todos os níveis de governo que formam um grupo de crenças básicas, e que procuram manipular regras, orçamento e instituições governamentais a fim de alcançar seus objetivos no tempo (HOWLETT, 1995, p. 5).

Jenkins-Smith e Sabatier argumentam que numa coalizão de defesa existem atores estatais e da sociedade em níveis nacional, subnacional e local. Os atores agem juntos por razões de crenças comuns, freqüentemente, baseados no conhecimento do problema público. Todos dentro do *advocacy coalition* participam do processo político no intuito de usar a máquina governamental e, assim, atingir seus objetivos.

Nesse modelo entende-se que qualquer transformação no sistema de crenças, na definição de objetivos ou estratégias relativas a um problema social (núcleo político) se produz como conseqüência das perturbações no contexto político, social e econômico do subsistema. Os fatores externos ao subsistema político são os detonadores de mudança nas políticas públicas, e a forma e intensidade com que se leva a cabo essa mudança depende dos fatores internos desse subsistema.

Segundo Souza (2006, p. 24):

[...] a perspectiva analítica das *advocacy coalitions* está interessada em explicar os padrões de mudança nas políticas em um mundo cada vez mais interdependente e marcado pela incerteza. Para isso, focaliza as interações no interior das e entre as distintas coalizões de *advocacy*, cada um consistindo de atores de uma variedade de instituições, governamentais e não-governamentais, que compartilham um jogo de *policy beliefs* e atuam dentro de um dado subsistema de políticas ou área setorial específica. A mudança nas políticas é interpretada como uma função tanto da competição no interior do subsistema como de eventos externos.

Peters (1998a) argumenta que as perspectiva de *advocacy coalitions* pode ser usada para discutir e amenizar algumas deficiências na literatura de redes. Essa abordagem pode ajudar a explicar como diferentes redes que defendem diferentes opções políticas podem negociar e produzir uma mudança política.

É importante enfatizar que o tipo de interação dentro da rede determina a forma da mudança política. E o grau de concentração de poder pode determinar o potencial dessa mudança.

Proliferação de redes de políticas representa mudança na forma de entender as políticas públicas e o papel do Estado. As políticas públicas são o resultado de uma complexa interação entre agências estatais e organizações não-estatais, dessa forma, rompe-se com a idéia de Estado monolítico.

1.3. *POLICY NETWORK*: EMERGÊNCIA E IDÉIA GERAL DO TERMO

Na análise de redes, a construção de políticas públicas é resultado da interação de uma complexa rede de atores. Para Schapf (1978, p.346)⁹:

[...] é crível, senão impossível, que uma política pública de qualquer importância possa resultar de um processo de decisão de um único ator racional. A formação e implementação de uma política são, inevitavelmente, o resultado da interação entre atores separados com interesse, metas e estratégias divorciados.

Em vez de a política ser de responsabilidade de um único ator, essa decorre, cada vez mais, de acordos firmados entre múltiplos atores envolvidos no processo de desenho, implementação, monitoramento e avaliação. Ou seja, as políticas que eram definidas e implementadas a partir de estruturas organizacionais hierarquizadas e unitárias, estão sendo substituídas por outras estruturas que são policêntricas e compartilhadas.

O fenômeno de redes surge, então, como arranjo interorganizacional, em que são englobados órgãos estatais descentralizados, organizações da sociedade civil e até instituições de mercado. Essa nova realidade está muito presente nas políticas sociais e é caracterizada por dependência mútua, uma vez que nenhum ator detém o controle dos recursos e do processo em sua totalidade.

Para Jordana (1995), a abordagem de redes de políticas públicas parte do reconhecimento de que essas emergem da interação entre atores públicos e privados, aceitando que a administração pública – apesar de seu destacado papel – não é mais o único protagonista na elaboração e implementação das políticas. Jordana (1995, p. 97) completa:

O termo *policy network* tem servido para reconhecer dependências mútuas entre o privado e o público, que afetam tanto a dinâmica interna das organizações como seus mecanismos de atuação. As decisões políticas surgem em redes de atores, públicos e privados, que interatuam em âmbitos setoriais ou plurisetoriais; e em níveis regionais, nacionais e internacionais.

Seguindo uma linha conceitual similar, Bonafont (2004, p. 36) define *policy network* como:

⁹ Apud Klijn (1999, p. 20).

[...] um conjunto de relações relativamente estáveis entre atores públicos e privados que atuam entre si através de uma estrutura não hierárquica e interdependente, para alcançar objetivos comuns a respeito da política. A interdependência é o conceito básico com que se expressa a necessidade de manter relações estáveis entre atores diversos – membros do governo, funcionários, outras elites políticas, grupos de interesse, meios de comunicação ou grupos de especialistas – com a finalidade de conseguir objetivos políticos. Esta comunidade de atores se converte em um foro especializado onde se intercambiam recursos e informações, se elaboram e discutem propostas, se negociam transações e acabam perfilando as políticas.

Outra definição de *policy network* é entendida como:

[...] modo de coordenação de ação coletiva caracterizada e constituída por meio do reconhecimento mútuo de uma estratégia de agenda comum ou complementar [...] as redes são estratégias de aliança formada ao redor de uma agenda comum de mútua vantagem por meio da ação coletiva. (HAY, 1998, p. 38)

Para Hay (1998), o conceito de redes pertence ao universo de agências (ação coletiva), processo (coordenação, governança e organização), e estrutura ou resultado das agências (relacionamento, ordem, estrutura). Ou seja, as redes têm a seguinte dinâmica: 1) o processo de cálculo estratégico, ou ação intuitiva/ habitual por meio do qual os atores e organizações reconhecem que seus recursos estratégicos podem ou não ser melhorados pela participação na rede; 2) processo de formação da rede por meio da aceitação comum ou estratégias da agenda mutuamente reforçadas e recrutamento de participantes; 3) a prática de redes, especialmente, a maneira na qual as motivações de mudanças estratégicas e o envolvimento de contexto estratégico dentro do qual os participantes se encontram refletidos na dinâmica interna da rede; 4) o processo por meio do qual as redes falham é reconhecido e o seu grau de flexibilidade, adaptação e estratégias coletivas são aprendidos por meio da prática e, dessa forma, as estruturas são modificadas em resposta à falha; 5) o processo de aderência e expulsão da rede.

O termo *network* é frequentemente usado para descrever grupos de diferentes tipos de atores que são relacionados à vida social, política e econômica. Já o termo *policy network* conota que cada um dos grupos de atores tem um interesse em um dado setor político e a capacidade de determinar o sucesso ou falha de uma política específica (PETERSON, 2003).

Importante ressaltar que a **interdependência** é a palavra chave que define as redes. Os atores em rede são interdependentes porque perseguem objetivos

comuns que não podem conseguir por eles mesmos, mas mediante a relação com outros atores. A interdependência nasce da necessidade dos atores de conseguir apoio e participação na definição e implementação das políticas públicas por parte das administrações públicas e dos atores da sociedade civil.

Segundo FLEURY (2007, p.10):

As redes têm sido vistas como a solução adequada para administrar políticas e projetos onde os recursos são escassos e os problemas, complexos; onde existem múltiplos atores envolvidos; onde há interação de agentes públicos e privados; centrais e locais, bem como uma crescente demanda por benefícios e por participação cidadã.

A análise de redes é um **enfoque novo no formato do setor público**, que manifesta a diversidade nas formas de cooperação e nas trocas dentro de cada subsistema político. Cada política pública tem seu próprio emaranhado de atores, se estrutura por meio de seus próprios canais institucionalizados e segue uma dinâmica distinta na qual pode predominar o conflito ou o consenso em torno de objetivos ou estratégias.

1.4. REDES NA LITERATURA INTERNACIONAL CONTEMPORÂNEA

Destaca-se que há diferenças de conceituar redes em diversas literaturas, entre elas estão: a literatura americana, a britânica e a germânica (européia). Porém, classificar os trabalhos com base na divisão territorial é confuso e equivocado, dado que não existe homogeneidade nos trabalhos que se desenvolvem em cada literatura. Alguns autores denominam sua tipologia como perspectiva européia com o fim de diferenciá-la da perspectiva americana e da britânica. No âmbito europeu, o trabalho de Marin e Mayntz (1991) difere a nível metodológico do realizado por Van Wardeen (1992). Do mesmo modo, na Grã-Bretanha existem duas formas opostas de entender as redes de políticas representadas por Rhodes e Marsh (1992), que fazem uma análise mais estrutural e Dowding (1995), que utiliza o conceito de redes de políticas a partir da metodologia própria da escola da escolha racional, defendendo uma postura de nível micro.

Porém, pode-se destacar que o ponto comum dessas literaturas é a visão de que a *policy network* é a característica da política moderna, reforçada por um

consenso de que estão presentes relações entre diversos atores no processo de elaboração de políticas públicas.

O debate em torno da relação entre atores é enfatizado na Grã-Bretanha com o conceito de *policy communities*¹⁰; já nos EUA surgem os conceitos de *iron triangles* e *issue network* para identificar mapas de relações interpessoais, a interconexão e dependência entre os atores dentro e fora do governo. O conceito de *policy network* é o mais recente deles e foi fortemente influenciado pela teoria interorganizacional, em que os atores são dependentes de recursos um dos outros a fim de alcançar seus objetivos. Um enfoque dominante da teoria da organização foi a abordagem de sistemas, em que a organização foi vista como um sistema aberto que tem conexões com seu entorno, o qual determina seus processos internos. Segundo Klijn (1999), as organizações são vistas como unidades com propósitos claros e com estrutura de autoridade clara que domina todos os processos e decisões de trabalho.

A partir dos anos 60 e com mais vigor desde os anos 80, uma ampla literatura mostrou que os vínculos entre indivíduos, entidades e organizações estruturam as mais variadas situações sociais, influenciando o fluxo de bens materiais, idéias, informação e poder (SCOTT, 1992; FREEMAN, 2002). Para alguns autores, se construiu a partir de então uma “sociologia relacional”¹¹ concentrada nas relações sociais, e não em atributos de decisores individuais ou em estruturas concebidas previamente (EMIRBAYER, 1997). Essa perspectiva se situaria em um plano de análise intermediário, avançando na solução das dificuldades analíticas do tratamento simultâneo da ação e da estrutura sociais.¹²

Por meio dessa breve explanação, cabe salientar que a literatura de redes traz discussões que envolvem a análise das seguintes questões: 1) se o conceito de redes é uma ferramenta útil para entender o processo de formulação de políticas públicas; 2) se a existência e atividades das redes políticas afetam os resultados políticos; 3) como as redes mudam; 4) quão importantes são as relações

¹⁰ Ver Quadro 7, p. 52: Tipologia de Marsh e Rhodes.

¹¹ A Sociologia Relacional tem como pressuposto que as relações estabelecidas entre os atores e as posições que estes ocupam nesta estrutura relacional são dimensões fundamentais na explicação dos processos sociais. Assim, esta abordagem prioriza as relações, os contatos e conexões dos atores entre si, em lugar de concentrar-se exclusivamente nas características e atributos de tais atores (MARQUES, 2006).

¹² *Apud* Marques (2006, p.5).

interpessoais quando comparadas com as estruturas dentro das redes; 5) quais grupos dominam as redes; 6) quais métodos são apropriados para o estudo de redes políticas (MARSH, 1998a).

1.4.1. *TRIANGLE IRON E ISSUE NETWORK*

Jordan (1990) afirma que a idéia de *policy network* surgiu nos Estados Unidos entre 1950 e 1960. Sua análise enfatiza contatos regulares entre indivíduos e grupos de interesse, agências burocráticas e governos, os quais fornecem a base de um subgoverno. Jordan enfatiza que há muitas divisões dentro do governo. A sociedade é altamente fragmentada, fato que reflete no aumento de grupos de interesse. A formação da política toma lugar dentro de uma variedade de redes políticas caracterizadas por relações fechadas entre interesses particulares e diferentes setores dentro do governo. Ele destaca a natureza interpessoal ao invés da natureza estrutural dessas relações dentro de comunidades políticas.

Para Ripley e Franklin¹³ o modelo de subgoverno surge entre 1960 e 1970 e se caracteriza como

[...] aglomerados de indivíduos que efetivamente tomam a maioria das decisões rotineiras em uma dada área substantiva de política. Um subgoverno típico é composto por membros da Presidência, do Senado, da equipe do Congresso, poucos burocratas e representantes de grupos privados e organizações interessadas em uma área política.

Como já salientado, a literatura de subgoverno enfatiza a existência de um limitado número de grupos privilegiados que mantêm relações fechadas com o governo, excluindo outros interesses. Nessa linha, está Theodore Lowi (1964) que desenvolveu a dinâmica do triângulo de ferro (*iron triangle*) – relação que envolve a agência governamental, o Congresso e os grupos de interesse. Nesse sentido, as decisões são tomadas por um número pequeno de atores que formam a elite política. Sua teoria é uma das que tem mais influência na análise de políticas públicas e na análise de redes, negando a existência de uma fórmula única para identificar e explicar as políticas públicas. Para ele, cada arena política tende a desenvolver uma estrutura política própria, segue uma dinâmica distinta e é formada por um conjunto de atores específicos.

¹³ *Apud* Jordan (1990, p. 321).

Hugh Heclo, entre 1960 e 1970, desenvolveu uma noção de subgoverno mais flexível – *issue networks* – redes temáticas. Heclo (1978, p. 88) expõe a diferença entre *iron triangles* e *issue networks*:

A noção de *iron triangles* e sub-governos presume pequenos círculos de participantes que têm sucedido em tornar-se altamente autônomo. *Issue networks*, por outro lado, compreende um grande número de participantes com um nível bastante variado de promessa mútua e dependência um dos outros em seus ambientes [...] *Iron triangles* e sub-governos sugerem um grupo estável de participantes para controlar programas públicos dirigidos para interesses econômicos. Nas *Issue networks*, participantes movem-se constantemente dentro e fora da rede.

O conceito de Heclo enfatiza a abertura e a não previsibilidade dos processos de formação de políticas. Ele sugere que o processo de política toma forma em situações em que os participantes se movem constantemente para dentro e para fora do sistema.

Para Peters (1998b), esses conceitos alertam pesquisadores para elementos estruturais de relação entre Estado e sociedade, além disso, surge como precursora de conceitos como corporativismo, redes e comunidades.

1.4.2. A ANÁLISE DE RHODES E OUTRAS CONTRIBUIÇÕES

Rhodes é considerado o maior expoente da literatura britânica na abordagem de redes. Em sua obra *Understanding Governance: policy network, governance, reflexivity and accountability*, de 1997, o autor destaca que a política britânica tem mudado¹⁴, o Executivo forte depara-se com uma complexidade de instituições, em que a centralização se mistura com a interdependência. Para sua análise, Rhodes aborda alguns conceitos-chave, como: as relações intergovernamentais; *power-dependence*; *policy networks*; núcleo executivo, esvaziamento do Estado (*hollowing state*); *accountability* e governança:

1. As relações intergovernamentais referem-se às interações entre unidades governamentais de todos os tipos e níveis. Essa abordagem foca todas as unidades governamentais, ações e atitudes oficiais; interações regulares

¹⁴ A mudança no governo britânico que Rhodes quer mostrar contrasta com o “Westminster model”, que para ele não fornece um entendimento apurado sobre como a Grã-Bretanha é governada. A intenção de Rhodes é fornecer uma explicação a partir da perspectiva organizacional – política diferenciada, que descreve a nova formação institucional e identifica os limites do poder executivo para determinar políticas (RHODES, 1997, p. 3).

entre todos os oficiais públicos e política temática, ou seja, destaca um multinível de ligações organizacionais.

2. *Power-dependence* trata da variação de dependência intergovernamental. Postula que organizações dependem de recursos um dos outros, além de trocas de relações. Importante destacar, que embora o modelo de política intergovernamental reconheça a importância do comportamento negociativo, ele não inclui as várias formas de negociação: persuasão, barganha e jogo de poder.
3. Sobre as *policy networks* destaca que elas variam de acordo com seu nível de integração, o qual é função da estabilidade dos membros, restrição de membros, grau de relação com outra rede e o público, a natureza dos recursos que eles controlam. Esse modelo é uma ferramenta para explorar como o poder é exercido na política moderna e procura explicar porque alguns grupos são mais poderosos que outros dentro de uma rede e porque algumas redes são mais poderosas que outras.
4. Sobre o núcleo executivo Rhodes destaca que a dependência de poder é a causa da segmentação executiva. A tomada de decisão é fragmentada entre redes de políticas com uma intervenção esporádica do primeiro ministro.
5. Esvaziamento do Estado (*hollowing state*) é compreendida a partir da idéia de que as funções do Estado passaram a ser exercidas por agências. O governo atingiu um ponto em que lhe falta *expertise* interna suficiente para administrar.
6. Destaca que a fragmentação fragiliza o *accountability* porque a complexidade institucional obscurece quem é transparente para quem e para quê.
7. A governança¹⁵ se refere à auto-organização, em que redes interorganizacionais são caracterizadas por interdependência, trocas de recursos, regras do jogo e uma autonomia significativa do Estado.

Rhodes enfatiza o relacionamento estrutural entre instituições políticas como elemento crucial na rede política ao invés das relações interpessoais dentro daquelas instituições. Além disso, concentra na existência de redes setoriais e não um nível subsetorial. Para ele, a abordagem de redes de políticas analisa a

¹⁵ A governança será tratada mais detalhadamente na seção 1.5 deste capítulo.

complexidade social organizada, focando uma interdependência organizacional entre instituições públicas e interesses privados.

Em suma, sua abordagem é essencialmente estrutural (entre interesses envolvidos na rede), dando menos importância para os agentes. A estrutura da rede afeta os resultados políticos e os fatores exógenos à rede lideram mudanças tanto na rede quanto nos resultados, além disso, a continuidade política é resultado de uma rede fechada – comunidades políticas.

Para Rhodes, as comunidades de políticas públicas¹⁶ são um tipo especial de rede de políticas públicas. Na análise dessas comunidades, Rhodes sugeriu que a atenção deveria ser dada aos recursos que os atores têm a sua disposição, aos sistemas de valores presentes em uma dada comunidade de políticas públicas, às regras do jogo e às estratégias que são utilizadas.

Seguindo uma abordagem mais estrutural, Klijn (1999) concebe as redes de políticas como um contexto mais ou menos estável no qual se desenvolvem jogos independentes sobre decisões políticas. Ele define as redes de políticas como padrões mais ou menos estáveis de relações sociais entre atores mutuamente dependentes que se estabelecem em função de problemas políticos ou grupos de recursos e cuja formação, manutenção e mudança são obra de uma série de jogos. Estes são entendidos como um conjunto de ações contínuas e consecutivas entre diferentes atores, realizadas de acordo com regras formais e informais que se estabelecem em torno de temas ou decisões nos quais os atores têm interesse.

Dessa forma, as políticas seriam o resultado desses jogos que envolvem: atores em relação de interdependência; recursos tais como poder, status, legitimidade, informação e dinheiro; regras prevalecentes e mutáveis que são fruto de interações que regulam o comportamento dos atores; percepções que são imagens da realidade a partir da qual os atores interpretam e avaliam seu curso de ação e também o dos outros atores (FLEURY, 2007, p. 21).

A literatura de redes também acumula contribuições da abordagem alemã com Mayntz, Scharpf e Schneider¹⁷. Para esses autores, a sociedade moderna é caracterizada por diferenciação funcional, com organizações privadas, as quais

¹⁶ Para mais detalhes sobre comunidades políticas ver seção 1.7 deste capítulo.

¹⁷ *Apud*, Marsh (1998a)

controlam recursos chave, tendo um papel importante na formulação e implementação da política.

Para todos os autores referidos até o momento, as redes de políticas afetam os resultados políticos. Diferente dessa idéia está Dowding (1995) que afirma que a estrutura de redes não tem influência no resultado político. Para ele, as redes refletem modelos de interação e troca de recursos entre agentes e é essa troca que determina o resultado.

Um problema fundamental na literatura de redes é a questão da dinâmica que motiva os atores e move o sistema. A motivação primária de atores dentro da rede parece ser o próprio interesse, com estratégias de barganha determinada por interesses de um membro pessoal da organização. Esses conflitos múltiplos e estratégicos devem determinar a interação das organizações, mas não está claro se essas interações fornecem informação suficiente para prever resultados (PETERS, 1998b, p. 25).

1.4.3. INTEGRAÇÃO DAS ANÁLISES PRESENTES NA LITERATURA DE REDES

Daugbjerg e Marsh (1998) ressaltam que os níveis de análise presentes na literatura sobre redes podem ser caracterizados da seguinte forma: 1) nível macro: analisa relações entre o Estado e a sociedade civil e, mais especificadamente, a estrutura política externa e o processo dentro do qual a rede está localizada. 2) nível meso: destaca a intermediação de grupos de interesse e concentra em estruturas e modelos de interação dentro deles. 3) nível micro: analisa a ação individual e a decisão dos atores dentro da rede que se baseiam. Esses autores enfatizam a necessidade de se integrar as análises de nível macro, meso e micro presentes na literatura para saber qual é a extensão e de que maneira as redes de políticas afetam o resultado político.

O nível macro traz uma análise atrelada às três principais tradições da teoria do Estado: elitismo, pluralismo e marxismo. Os autores dessa perspectiva destacam que é importante integrar a teoria do Estado com a abordagem de *policy network*, pois ela fornece uma explicação de modelos de inclusão e exclusão que caracteriza a dinâmica de redes. Dentro da perspectiva *elitista*, Lowi (1964) argumenta que os

grupos de interesse, agência executiva e o comitê congressional fazem política dentro de uma exclusiva, fechada e secreta rede política. O modelo de intermediação de grupos de interesse implica uma estrutura de poder elitista. Esse sistema político é caracterizado por uma estrutura desigual. A abordagem *pluralista* traz a idéia de uma variedade de redes de políticas caracterizadas por serem relativamente abertas, sendo geralmente *issue network* e não é necessariamente dominada por um grupo estreito de interesses. Enquanto que a visão *marxista* destaca que as redes serão baseadas na estrutura mais que na relação interpessoal, mas a estratégia de cálculo de grupos e indivíduos tem uma influência crucial nos membros e nos resultados. As redes são um modelo de inclusão e exclusão, mas, geralmente, serão dominadas por interesses estreitos.

Marsh e Rhodes (1992) afirmam que sua tipologia de redes políticas deve ser vista dentro de uma abordagem de nível meso. Destacam que existem três interpretações para essa abordagem: 1) argumento de que um número de autores parece conjugar da idéia de um conceito de nível meso na análise de redes de políticas que ocorreriam mais em ambientes setoriais que em ambientes subsetoriais; 2) destaque para a análise estrutural mais que para a análise interpessoal, ou seja, não abordam o nível micro da rede; 3) análise de redes como uma intermediação de grupos de interesse¹⁸ e sua relação com o governo. Para eles, tal análise ultrapassa o modelo pluralista e o corporativista. Argumentam que os membros e as características das redes políticas afetam os resultados políticos. As redes, essencialmente, destacam as trocas de relações e dependência de poder como característica central. Eles afirmam que a distribuição e o tipo de recursos dentro da rede explicam o poder relativo dos membros, individuais ou organizacionais.

Autores como Dowding (1995) afirmam que explorar o nível micro é crucial, pois o comportamento dos atores é que lidera o resultado político. O nível micro explica como indivíduos agem dadas as limitações dentro e fora da rede. Ele critica os estudos de caso de Marsh e Rhodes por não detalhar as interações de atores dentro da rede.

¹⁸ A análise de redes como uma intermediação de interesses será tratada mais detalhadamente na seção 1.5 deste capítulo.

Dowding defende a teoria da escolha racional, mas falha ao demonstrar como ela pode ser utilizada na análise de redes. Ele não leva em consideração como a estrutura de relação entre agentes afeta o processo de barganha, quem barganha e o que barganha (RHODES, 1997).

Em suma, o estudo de redes é uma maneira de analisar e categorizar relações entre atores estatais e outros interesses. Pode ser utilizado para análise de nível setorial e subsetorial. A maioria dos autores argumenta que as redes afetam o resultado político. Hay, Daugbjerg e Marsh (1998) sugerem que elas influenciam os resultados. Daugbjerg e Marsh definem que a rede de políticas públicas é um conceito de *meso-level*, um modelo de intermediação de grupos de interesse, o qual necessita ser integrado com a teoria do nível macro e micro o que contribuiria para explicar os resultados políticos. Muitos autores argumentam que a mudança na rede está relacionada com mudança no resultado político. Ao mesmo tempo, muitos sugerem que essa mudança pode ser explicada em termos de um contexto dentro do qual a rede está localizada, ou de outra maneira, que a mudança na rede resulta de fatores externos e internos.

As ações dos atores, particularmente, mas não exclusivamente as ações do governo, podem afetar o contexto dentro do qual as redes operam. Destaca-se que os aspectos estruturais e interpessoais são cruciais para tentar explicar os resultados. Todas as redes são dominadas por interesses econômicos e governamentais. Para Marsh (1998b), os membros da rede, geralmente, refletem o modelo desigual estruturado dentro da sociedade e as atividades das redes refletem os interesses dos seus membros, embora não seja a base única de uma estrutura desigual.

1.5. ABORDAGEM DE *POLICY NETWORK* COM ENFOQUES NA INTERMEDIÇÃO DE INTERESSES E GOVERNANÇA

Como foi visto nos tópicos anteriores, a maioria dos autores compartilha a idéia de redes como:

[...] um conjunto de relações relativamente estáveis, de natureza não hierárquica e interdependente, que vinculam uma variedade de atores que compartilham interesses comuns em referência a uma política, e que intercambiam recursos para perseguir esses interesses compartilhados, admitindo que a cooperação é a melhor maneira de alcançar as metas comuns (BÖRZEL, 1998, p. 254).

Para Börzel (1998) as explicações teóricas sobre as redes de políticas podem ser divididas em duas correntes distintas, ainda que não mutuamente excludentes: a escola da intermediação de interesses e a escola de governação.

A corrente que se refere às redes como uma forma de intermediação de interesses trata de analisar as relações entre os grupos de interesse e o Estado. Essa corrente tem origem na crítica feita ao pluralismo e ao neocorporativismo.

O pluralismo pressupõe a organização e competição dos grupos de interesses como externos ao Estado, em que cada um pode ter acesso aos recursos do Estado em um sistema de concorrência aberta. Nesse cenário competitivo disputam indivíduos, partidos políticos e grupos de interesse, sendo que esse último possui um papel central no processo político, pois deteriam considerável poder de influência. Ou seja, nessa corrente é necessário que quatro condições sejam contempladas, a saber, um acesso aberto ao processo político e à arena da formulação de políticas; um processo conflitivo e concorrido de definição de políticas; a fragmentação do mercado político (isto é, a ausência de grupos de interesse superpoderosos) e; a objetividade – já que não é possível falar da neutralidade – do Estado no trato de questões de políticas públicas.

O neocorporativismo fecha esse jogo de acesso, em que os vínculos são construídos entre os grupos de interesse e setores do Estado, de tal forma que sua organização e a competição se fazem também no interior do próprio Estado. As redes de políticas indicariam relações de dependência entre governo e grupos de

interesses, nas quais se faz o intercâmbio de recursos. Para Lehbruch (1979)¹⁹ o neocorporatismo:

[...] é um modelo institucionalizado de formulação de políticas, no qual grandes organizações de interesse cooperam umas com as outras e com autoridades públicas não apenas na articulação (ou mesmo 'intermediação') de interesses, mas – em suas formas desenvolvidas – na 'alocação autorizada de valores' e na implementação de tais políticas.

Em suma, essa análise é concebida como um arranjo em que participam atores em quantidade limitada, tendo o Estado como ponto de convergência, isto é, como elemento central no processo de formulação de políticas.

A partir dessa breve exposição, as políticas públicas não podem explicar-se somente como o resultado de um processo aberto e plural em que os grupos de interesse competem para fazer ouvir suas demandas, nem como o resultado de um acordo tripartido, em que o Estado, organizações empresariais e sindicatos definem e implementam as políticas. Ambos os modelos oferecem uma explicação parcial sobre a dinâmica do processo de elaboração de políticas nas sociedades avançadas (BONAFONT, 2004). Dessa forma, a análise de redes surge como alternativa ao pluralismo e ao neocorporatismo para explicar a diversidade nas formas de cooperação e intercâmbio em cada subsistema político, ou seja, as redes de políticas indicariam relações de dependência entre governo e outros atores, nas quais se faz o intercâmbio de recursos.

¹⁹ *Apud* Santos (2002, p. 204)

	Pluralismo	Neocorporatismo	Análise de redes
Idéia inicial	As políticas são resultado de conflito de interesses contrapostos.	As políticas são resultado de acordos fechados de caráter tripartido.	As políticas são o resultado de interações constantes entre Estado e grupos sociais. Se caracterizam pela diversidade de desagregação de análises em subsistemas políticos.
Atores	Diversidade de grupos de interesse.	Limitado a grupos com organizações fortes e coesas.	Os atores estão em número limitado em cada subsistema político.
Processo político	Aberto, livre de restrições à participação na definição da agenda e formulação de alternativas.	Fechado, monopolizado por poucos atores que participam em uma negociação fechada na formulação e desenvolvimento das políticas.	Negociação constante entre atores. Pode adotar formas diversas em cada setor de atividade, ainda que exista certa tendência a criação de redes fechadas.
Decisões	Resultado de luta e interação de grupos de interesse. O Estado atua como árbitro do conflito.	Resultado de acordos, em que o Estado participa de forma ativa. O Estado legitima a participação dos grupos de interesse.	Resultado do intercâmbio de recursos e informação de forma permanente entre organizações governamentais e grupos privados
Poder	Disperso. Existem contrapesos que limitam a concentração de poder.	Concentrado em poucos atores. A desigualdade no acesso está institucionalizada.	Depende das características da rede, ainda que se entenda que existe uma tendência a concentração de poder.
Papel do Estado	Árbitro.	Mediador	Promotor / Mediador.

QUADRO 2 - PLURALISMO, NEOCORPORATISMO E ANÁLISE DE REDES

FONTE: BONAFONT (2004, p. 50)

Na corrente da governança destacam-se os autores Marin e Mayntz (1991) que conceituam *policy network* como um sistema de coordenação social intermediário que evita falhas de mercado e falta de flexibilidade e de capacidade de adaptação das burocracias às mudanças. Isto é, as redes designam uma nova e distinta estrutura de governar, a qual se distingue da forma hierárquica – organizada verticalmente – em que se produz perdedores que aceitam os custos de uma decisão política e em que a estrutura convive com uma coordenação central controlada pelo governo; e da forma de mercado – organizada horizontalmente – incapaz de controlar a produção de externalidades negativas, gerando problemas de falha de mercado, não havendo uma coordenação central. Dessa maneira, as redes envolveriam interações entre atores autônomos que produzem um consenso negociado, o qual fornece a base para coordenação. Veja a seguir os modelos de governança:

Características chave	Formas de governança		
	Mercados	Hierarquias	Redes
Bases normativas	Contratos – direitos de propriedade	Relações de ocupação	Mútuo fortalecimento
Meios de comunicação	Preços	Rotinas	Relacionais
Métodos de resolução de conflitos	Disputas judiciais – recursos a tribunais	Sanção administrativa – supervisão	Normas de reciprocidade – <i>reputational concerns</i>
Grau de flexibilidade	Alto	Baixo	Médio
Nível de confiança entre as partes	Baixo	Médio	Alto
Ambiente	Precisão e ou desconfiança	Formal, burocrático	<i>Open-ended</i> , benefícios mútuos
Preferência ou escolhas dos atores	Independente	Dependente	Interdependente

QUADRO 3 - MODELOS DE GOVERNANÇA: MERCADOS, HIERARQUIAS E REDES

FONTE: adaptado de POWELL (1990)

O uso do termo governança ainda está muito generalizado, é aplicado a diferentes âmbitos setoriais e territoriais que vão da governança global a governança local, passando pela governança europeia e a multinível²⁰, o que tem introduzido algumas dificuldades na hora de utilizar o termo.

Rhodes (1997), por exemplo, destaca, em seu estudo sobre *governança*, seis usos para o termo: 1) como *Estado mínimo*, em que o tamanho do governo tem sido reduzido pelas privatizações e pelos cortes no serviço civil; 2) como *governança corporativa*, em que as organizações são dirigidas e controladas pelo sistema; 3) como um *novo gerenciamento público*, que trata da introdução dos métodos do gerenciamento do setor privado²¹ no setor público e de estruturas de incentivo na provisão do serviço público; 4) como uma *boa governança*, que envolve um serviço público eficiente, um sistema judicial independente e uma estrutura legal para reforçar os contratos, administração não contável de fundos públicos, independência da auditoria pública, responsável na representação legislativa, respeito às leis e direitos humanos em todos os níveis de governo, uma estrutura institucional

²⁰ Para detalhes sobre o governo multinível na Europa ver: SCHARPF (2005).

²¹ Sobre esse tema, Osborne e Gaebler (1992) *apud* Rhodes (1997) propõem que o governo empreendedor é baseado nos seguintes princípios: competição, empoderamento dos cidadãos, resultados, missão, definição dos clientes, prevenção de problemas; lucro; autoridade descentralizada; preferência por mecanismos de mercado e não de burocracia, catalização de todos os setores.

pluralista; e liberdade de expressão (LEFTWICH, 1993)²²; 5) como um *sistema sócio-cibernético*, que sugere multiplicidade de atores específicos para cada área, interdependência entre esses atores sociais-políticos-administrativos; objetivos comuns; limitação de entendimento entre setores públicos, privados e voluntários; multiplicidade de formas de ação; intervenção e controle. Governança é o resultado de formas social-política interativas de governar e; 6) como *redes auto-organizadas* baseadas em autonomia.

A definição de Rhodes de governança incorpora elementos das abordagens de estado mínimo, sistema sócio-cibernético, e de redes auto-organizadas. Para ele, a governança é caracterizada resumidamente como:

1. Interdependência entre organizações;
2. Interações contínuas entre membros de redes, causadas pela necessidade de recursos de troca e negociação;
3. Jogo de interações baseadas nas regras do jogo que são negociadas e acordadas pelos participantes na rede;
4. Auto-organização das redes. As redes não são dependentes do governo. Mas, embora o governo não ocupe uma posição de controlador dessas redes, ele pode influenciar indireta ou imperfeitamente as tomadas de decisão nas redes.

A idéia de governança apresenta algumas vantagens. Em primeiro lugar, identifica e fixa nas mudanças chave dos governos atuais e, em segundo lugar, se centra na reformulação do Estado e na pluralização da formação das decisões públicas.

Importante destacar que o conceito de governança apresenta também outro atrativo, do ponto de vista analítico, se entendida como o conjunto de normas e valores que pautam a interação entre atores que intervêm no desenvolvimento de uma determinada política pública, podendo ser interpretada como uma instituição, isto é, como o conjunto de regras do jogo ou limitações convencionalmente construídas para demarcar a interação humana em uma sociedade determinada e que pautam a interação entre os indivíduos e as organizações (MARTÍNEZ, 2005, p.13).

²² *Apud* Rhodes (1997).

Autores como Klijn e Kickert (1999) e Koomain (2005) afirmam que o vazio de legitimidade, a complexidade dos processos políticos e a multiplicidade de instituições implicadas reduzem o governo a mais um ator entre muitos atores. Assim, segundo Kickert, o governo dirige a distância e as políticas se produzem no marco de redes, que são âmbitos de inter-relação entre atores caracterizados pela dependência e interação.

Diferente dessa abordagem estão Peters, Pierre e O'Tolle (2005) que outorgam um papel preeminente ao Estado na atualidade. Segundo Peters, a governança implica a direção ou o uso de diversos mecanismos para prover uma direção coerente à sociedade. Ou seja, de acordo com essa postura, a governança assume que é necessário ao menos algum tipo de direção central se uma sociedade quer efetivamente enfrentar seus desafios. De acordo com Pierre, apesar de a governança se relacionar com as forças entre Estado e sociedade e com o incremento da confiança nos instrumentos políticos menos coercivos, o Estado se coloca como o centro de um considerável poder político. Segundo Peters e Pierre (2005, p.53):

[...] a nova governança não significa o fim ou o declínio do Estado, senão sua transformação e adaptação à sociedade [...] o Estado continua sendo crucial como estrutura para determinação dos objetivos, assim como, uma estrutura de implementação.

A idéia de governança, aqui apresentada, está atrelada à incapacidade de o governo atender as demandas desses tempos complexos e em rápida transformação. Sistemas burocráticos, que operam com procedimentos de comando e controle, restrições de trabalho rigorosas, bem como culturas e modelos operacionais introvertidos são inadequados para abordar problemas que, muitas vezes, transcendem os limites organizacionais (GOLDSMITH e EGGERS, 2006, p. 22).

Em suma, o pressuposto básico por trás do conceito de rede como sistema de governança é que os sistemas políticos das democracias ocidentais encontram-se em processo de transformação, de modo que o exercício do poder é cada vez menos conduzido de forma centralizada sob a predominância do Estado. Ou seja, a governança implica uma mudança no significado de governo referindo-se a um novo processo de governo ou mudança na condição da norma estabelecida ou um novo método com que a sociedade é governada (RHODES, 1997).

1.6. TEORIA NEO-INSTITUCIONAL E *POLICY NETWORK*.

A abordagem neo-institucionalista²³ permite um diálogo promissor com a análise de redes de políticas públicas. Segundo Marques (2003, p.52), “...os elementos institucionais se apresentam como parte importante do ambiente em que se dão as dinâmicas políticas, emoldurando a política e influenciando os seus resultados.”

North (1990), um dos expoentes nos estudos neo-institucionalistas, afirma que as instituições se criam como resultado de um processo histórico a partir da luta de poder entre atores e, uma vez criadas, tendem a se perpetuar no tempo. As instituições são definidas por ele como as regras do jogo em uma sociedade ou, mais formalmente, são as limitações idealizadas pelo homem que estruturam a interação humana. Elas são compostas por normas e procedimentos, formais e informais, que restringem e condicionam à interação social e constituem o filtro por meio do qual as preferências se traduzem em resultados. As regras formais se manifestam na forma de leis e constituições formalizadas e escritas, em geral impostas por um governo ou agente com poder de coerção (NORTH, 1990, p. 46), e as regras informais são normas ou códigos de conduta, formados em geral no seio da própria sociedade ou que também são impostas por uma determinada estrutura de poder e de dominação ideológica (NORTH, 1990, p. 36).

Importante destacar, que a complexidade e falta de capacidade cognitiva em um contexto de custos de transação²⁴ levariam os agentes políticos a estabelecerem normas ou regras (instituições) que estruturassem as suas escolhas e o seu relacionamento com os outros indivíduos.

As pessoas agem de acordo com um conhecimento geral das instituições em que se inserem. As expectativas do comportamento humano são especificadas

²³ O foco do neo-institucionalismo é o estudo das relações sociais, principalmente as chamadas relações de poder, exercidas no nível individual ou organizacional. No âmbito dos processos de decisão coletiva, o neo-institucionalismo trata os problemas de agregação de preferências a partir de modelos de equilíbrio centrados na estrutura, e não nas preferências.

²⁴ Os custos de transação consistem nos custos de mensurar os atributos valorativos do que está sendo trocado, os custos de proteger os direitos e policiá-los, e de executar acordos. Esses custos, afirma North (1990, p. 27), são as fontes, as razões das instituições sociais, políticas e econômicas. O valor de uma troca para as partes é o valor dos diferentes atributos inerentes ao bem ou serviço. E, para mensurar esses atributos, são necessários recursos adicionais para definir e medir direitos que estão sendo transferidos.

por regras formais e informais que guiam o processo decisório nas organizações, sendo essas organizações baseadas pela divisão do trabalho, especialização e jurisdições. Dessa forma, as instituições fornecem incentivos para as pessoas agirem de certa maneira (JONES, 2003). Além disso, as instituições possuem várias funções: reduzir as incertezas, introduzir regularidade e estabilidade ao dia-a-dia, servir de guia para as interações humanas, propagar informação, determinar as estruturas de incentivos (NORTH, 1990).

A perspectiva neo-institucional procura identificar uma estrutura estável sob a qual se dá a interação humana. Sendo assim, além de se considerar valores individuais, as crenças, as informações disponíveis e outras variáveis que determinam a escolha, devem-se considerar as regras, normas, instituições que dão limites e determinam os parâmetros a serem respeitados por todos. Elas são vistas como importante ente que possui o papel de diminuir as falhas e evitar a influência de oportunismos e descompassos gerados pela assimetria de informações que perpassa todo o sistema político.

De acordo com Marques (2003, p. 47):

[...] as políticas são definidas pela interação entre atores no interior dos ambientes institucionais e relacionais presentes nas comunidades de políticas. As dinâmicas políticas são resultado dessas interações, tendo em conta os constrangimentos das instituições e as redes de relações pessoais e institucionais presentes.

E complementando, Marques (2003, p. 52) destaca que os atores agem em um ambiente que:

[...] não é apenas marcado por instituições, mas é estruturado também por redes de relações entre indivíduos e no interior da comunidade política [...] o efeito das redes de relações entre indivíduos e organizações no interior das comunidades das políticas estatais é similar ao das instituições descrito pelo neoinstitucionalismo estruturando o campo e influenciando resultados, estratégias, e formando e alterando preferências.

Segundo Marsh e Rhodes (1992), a abordagem de redes de políticas é uma variante moderna da abordagem institucional, a qual foca o comportamento dentro desse contexto. Ou seja, as redes existem para dar rotinas às relações, pois elas agem dentro de um complexo grupo de arranjos institucionais operadas por regras dentro de contínuas e reguladas atividades de indivíduos que ocupam cargos oficiais estratégicos. Nesse sentido, North argumenta que as instituições aparecem como variáveis explicativas básicas das políticas. A perspectiva neo-institucionalista

explica-nos os fatores que geram estabilidade no processo de elaboração das políticas públicas.

Uma contribuição importante aos estudos neo-institucionalistas e que interfere na análise de redes é o trabalho de Paul Pierson (2004), o qual dá ênfase ao papel das instituições na repartição desigual de poder e no acesso desproporcional ao processo decisório, estuda os efeitos de diversas instituições e da interação entre elas, em dada conjuntura, no nível macropolítico e macroeconômico. Nessa abordagem, as instituições aparecem, também, como variáveis endógenas; as políticas públicas são vistas como variáveis independentes entendidas como instituições políticas formais capazes de afetar o leque de opções políticas no futuro.

Sua análise temporal tem em um dos seus conceitos-chave a dependência da trajetória – *path dependence*²⁵. Nessa perspectiva, não apenas as instituições importam, mas a seqüência em que os eventos ocorrem. A depender do momento, algumas situações podem ser criadas a ponto de se tornarem irreversíveis ou pelo menos rígidas o suficiente para dificultar, ao máximo, mudanças nos padrões de desenvolvimento de uma sociedade.

North (1990) aplicou os argumentos de Pierson a questões de emergência e mudança institucional. Em contextos de interdependência social complexa, novas instituições impõem altos custos estruturais e produzem consideráveis efeitos de aprendizagem, de coordenação e expectativas adaptativas. Uma vez estabelecidas, as instituições gerarão tipicamente incentivos que reforçam sua própria estabilidade e desenvolvimento, ou seja, são difíceis de mudar e produzem efeitos tremendos nas possibilidades de crescimento econômico. Indivíduos e organizações adaptam-se às instituições existentes. Desse modo, a trajetória de dependência institucional existe por causa de uma rede de externalidades, economias de escopo e complementaridades que existem numa dada matriz institucional.

Na análise de redes, as políticas públicas são entendidas como um processo de intercâmbio e negociação entre diversos atores que atuam entre si com a finalidade de intercambiar recursos e informação em um marco institucional

²⁵ Para mais detalhes ver: PIERSON, Paul. *Politics in Time: history, institutions, and social analysis*. New Jersey: Princeton University Press, 2004.

concreto. Complementando essa idéia, Bonafont (2004, p. 24) destaca que a estrutura institucional influi sobre a definição dos interesses de cada grupo de atores dentro e fora do governo. A forma em que os interesses se definem, articulam e agregam, depende da estrutura institucional política, social e econômica, a qual não somente afeta a forma e a capacidade de influência dos interesses, mas também o conteúdo desses interesses e preferências dos atores envolvidos. Nessa perspectiva, as instituições não seriam criadas para serem eficientes socialmente, mas para servir aos **interesses de quem tem poder** de negociação para propor novas normas. Dessa maneira, regras, deveres e papéis institucionalizados influenciam o ator político nas suas decisões e na busca por estratégias “apropriadas” (NORTH, 1990).

Em suma, as instituições são fundamentais porque estabelecem o marco de limitações e incentivos da ação individual e organizativa, fazem os comportamentos razoavelmente previsíveis e permitem formular expectativas. Isto é, as instituições reduzem incertezas derivadas tanto das complexidades dos problemas a resolver como das limitações das mentes individuais para processar a informação disponível. Além disso, as instituições mediam os conflitos e oferecem sistemas de incentivos, promovendo a estabilidade necessária para o desenvolvimento social, e permite explicar porque surge a governança em um determinado âmbito, como ela muda ao longo do tempo ou porque se mantém em um estado determinado (MARTÍNEZ, 2005, p.13).

Importante destacar, que o tecido institucional que configura a governança terá seus efeitos na governabilidade, ou seja, a capacidade das instituições democráticas para assumir e processar democraticamente o conflito. A qualidade da governabilidade está baseada no grau de desenvolvimento institucional da governança que existe em uma sociedade. Para Prats Català (1999)²⁶:

[...] um sistema é governável quando está estruturado sócio-politicamente de modo tal que todos os atores estratégicos se inter-relacionam e resolvem seus conflitos conforme um sistema de regras e de procedimentos formais e informais – instituições – dentro da qual formulam suas expectativas e estratégias.

²⁶ *Apud* Martínez (2005).

1.7. TIPOLOGIAS PARA IDENTIFICAÇÃO DE REDES

Bonafont (2004) destaca que um dos objetivos da análise de redes consiste em identificar e classificar a diversidade de formas de dirigir e administrar as políticas públicas em nível setorial nas sociedades avançadas. Destaca que a maioria das pesquisas relacionadas ao estudo de redes considera as seguintes dimensões: 1) número e o tipo de atores; 2) a estrutura e o grau de institucionalização dos modelos de interação; 3) as funções que são consideradas na rede (discussão de problemas, formulação de alternativas, gestão de medidas concretas, difusão de informação ou controle); 4) o tipo de relações que predomina entre os participantes (consenso, cooperação, conflito ou antagonismo); 5) modelos de conduta (aberta – a fim de buscar soluções inovadoras ou fechada – para manter o *status quo*) e; 6) as relações de poder que predominam no tempo.

1. Número de atores
2. Tipo de atores: a) Organizações sociais: número; afiliação (voluntária ou obrigatória); estrutura da organização; recursos disponíveis; funções; âmbito de atuação; grau de legitimidade; continuidade e mudança. b) Organizações públicas: número de agências ou ministérios e seu grau de dispersão (horizontal ou vertical); tipo de regulação; recursos disponíveis; <i>ethos</i> profissional da burocracia; continuidade e mudança.
3. Estrutura e grau de institucionalização: tamanho da rede; restrições para entrada de participantes novos, tipo de participação (voluntária ou obrigatória); tipo de união (caótica ou ordenada); frequência e duração da relação; o grau em que os atores participam em relações múltiplas; simetria ou reciprocidade na interconexão; divisão e diferenciação em subgrupos ou redes específicas; tipo de coordenação das tarefas (hierárquica, horizontal, de consulta); natureza das relações (conflitivas, cooperativas, por competência) e sua estabilidade no tempo.
4. Funções: discussão e definição dos problemas; mobilização de recursos (humanos, econômicos e de informação); coordenação e busca de cooperação nas atuações; gestão de assuntos públicos.
5. Formas de conduta: tipo de negociação predominante (conflitiva, de consenso); objetivo da negociação (interesse geral ou particular); forma em que se dá a tomada de decisão (aberta ou secreta; mantendo a opacidade quanto aos resultados das negociações); gestão de assuntos públicos.
6. Relações de poder: simétricas, dominadas pelo Estado; dominadas por grupos sociais.

QUADRO 4 - REDES POLÍTICAS: DIMENSÕES COMUNS

FONTE: BONAFONT (2004, p. 60)

De acordo com Bonafont, essas dimensões dão origem a diversas tipologias, ressaltando três que têm influência decisiva na análise de redes: 1) Atkinson e Coleman (1996) – que utilizam a teoria do Estado tradicional (pluralismo, corporativismo, clientelismo ou acordo) para identificar seus modelos ideais; 2) Van Waarden (1992) – que define as relações Estado-sociedade em nível setorial e; 3) Rhodes e Marsh (1992) – que destacam 5 dimensões de análise de redes e utilizam conceitos como o de comunidade política (*policy community*) e de redes em torno de problemas (*issue networks*).

A tipologia de Atkinson e Coleman enfatiza o caráter estrutural da relação de poder entre Estado e grupos sociais. Eles identificam seis tipos ideais de redes políticas a partir de três dimensões distintas: 1) concentração do poder dentro do Estado; 2) autonomia do Estado com relação aos grupos sociais; 3) grau de mobilização dos grupos sociais. Veja quadro a seguir:

Estrutura Estatal					
		Autonomia elevada, concentração elevada.	Autonomia reduzida, concentração elevada.	Autonomia elevada, concentração reduzida.	Autonomia reduzida, concentração reduzida.
Mobilização de interesses empresariais	Baixa	Estatismo de Estado.	Pluralismo	Pluralismo	Pluralismo de parentela
	Alta	Acordo	Pluralismo clientelar	Corporativismo	Pluralismo dominado pela indústria

QUADRO 5 - TIPOLOGIA DE ATKINSON E COLEMAN: FATORES QUE DEFINEM UMA *POLICY NETWORK*

FONTE: ATKINSON e COLEMAN (1996)

Van Waarden define de forma precisa as relações Estado-sociedade em nível setorial, detalha de forma sistemática as dimensões e propriedades de cada rede política, ampliando o potencial explicativo de análise e estabelecendo comparações entre modelos e tipos de redes políticas, mas, segundo Bonafont, a amplitude do modelo é o seu principal problema.

Dimensão	Características
Atores	<p>Número: determina o tamanho da <i>policy network</i>.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tipo: indivíduos ou organizações (públicos ou privados); • Características: necessidades ou interesses; recursos disponíveis e tipo de atuação; grau de profissionalização; formação.
Funções	<ul style="list-style-type: none"> • Canalizar o acesso ao processo de tomada de decisões; • Consulta e troca de informação; • Negociação e mobilização de recursos; • Coordenação de atuações independentes; • Cooperação na formulação, implementação e legitimação da política.
Estrutura	<p>Tipo de relações entre atores definidos por: tamanho, limites (abertos, fluidos, fechados ou monopolísticos), afiliação (voluntária ou obrigatória); tipo de relações (caóticas ou ordenadas); grau de centralização; tipo de coordenação (hierárquica, horizontal, por consulta ou negociação); natureza das relações (conflitivas, cooperativas, competitivas); estabilidade relativa aos participantes e relações entre eles.</p>
Institucionalização	<p>Caráter formal ou informal da estrutura e estabilidade no tempo. É maior se o acesso está restrito, existe afiliação obrigatória, relações hierárquicas e intensas.</p>
Normas de conduta	<p>Normas do jogo que governam os intercâmbios na <i>policy network</i>. As percepções, as atitudes, os interesses, a formação intelectual e o status social criam uma cultura específica. Se deve levar em conta:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tipo de relação que predomina entre grupos rivais (oportunismo, negociação entre interesses em conflito ou busca do consenso entre diferentes visões frente a problemas sociais); • O objetivo dos participantes se centra na busca de interesse geral e bem-estar social, ou interesse particular; • As decisões são tomadas em torno de sigilo, opacidade ou abertura; • Grau de politização; • Orientação de caráter pragmático ou ideológico.
Relações de poder	<p>A distribuição de poder depende de recursos e necessidades dos participantes, e em seu caso da estrutura organizativa – tamanho, grau de centralização e fragmentação e monopólio da representação – as relações de poder podem ser:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Captura ou colonização do Estado por parte de grupos de interesse (clientelismo); • Autonomia do Estado frente aos grupos empresariais (estatismo); • Instrumentalização dos grupos de interesse por parte do Estado (corporatismo estatal); • Simbiose ou equilíbrio de poder (pluralismo).
Estratégias dos atores	<p>A estratégia depende de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Acesso dos grupos privados aos processos de elaboração de políticas públicas; • Vantagens comparativas para certos grupos de interesse, com acesso privilegiado frente ao resto. • Dependência do Estado com respeito aos recursos dos grupos privados; • Vontade de criar estruturas estáveis que reduzam a incerteza do processo de elaboração de políticas públicas.

QUADRO 6 - MODELO DE VAN WAARDEN

FORTE: WAARDEN (1992)

O modelo de Rhodes e Marsh define que por meio da rede se institucionalizam crenças, valores, culturas e formas particulares de comportamento, se criam rotinas e se simplifica o processo de elaboração de políticas públicas ao limitar as ações, problemas e soluções possíveis.

Dimensão	Comunidade Política	Redes em torno de problemas (ou <i>issue network</i>)
Número de participantes	Muito limitado. Alguns grupos são excluídos.	Ampla
Tipo de interesse	Econômico/ profissional	Existem muitos tipos e nenhum domina.
Integração		
Frequência de contatos	Elevada e alta qualidade.	Os contatos flutuam.
Continuidade de participantes	Elevada.	Acesso variável.
Consenso	Elevado. Os participantes compartilham valores básicos.	Existe certo acordo, mas o conflito está presente.
Recursos		
Distribuição de recursos dentro do <i>policy network</i>	Todos os participantes têm recursos que são trocados em um plano de igualdade.	Os recursos são limitados e se distribuem de forma desigual.
Distribuição de recursos nas organizações participantes	Grau de mobilização elevado. O líder da associação exerce controle sobre seus membros.	Baixo grau de mobilização. A capacidade para controlar aos membros do grupo.
Distribuição de poder	Existe equilíbrio. Relação de poder de soma positiva.	Poder desigual. Relação de poder de soma negativa.

QUADRO 7 - TIPOLOGIA DE RHODES E MARSH

FONTE: RHODES e MARSH (1992)

Rhodes e Marsh identificam 5 dimensões de análise de redes: número de participantes, interesses, integração, recursos e distribuição de poder. A tipologia construída por esses autores sobre essas dimensões trata as comunidades políticas e as redes temáticas como tipos de relação entre grupos de interesse e governo. As redes podem variar ao longo de um acordo contínuo de relações entre atores e seus interesses.

As tipologias desenvolvidas na análise de redes são um instrumento útil e efetivo para descrever o processo de elaboração de políticas públicas. A partir da definição de variáveis específicas se descreve a diversidade de modos de intermediação de interesses em áreas de atuação, serve para realizar comparações

entre países, entre setores, em momentos distintos. As tipologias servem como ponto de partida para definir hipóteses sobre quem governa, como governa, por que governa e no interesse de quem governa. Dessa forma, trabalha-se com as seguintes questões: que atores participam do processo de elaboração de políticas públicas, que tipo de relações prevalece entre eles, que fatores determinam o modo de comportamento dos atores envolvidos. Porém, um dos problemas que se pode ressaltar sobre o uso das tipologias é a ambigüidade terminológica e a falta de acordo sobre que dimensões são as mais relevantes para analisar as redes de políticas.

1.8. O PROCESSO DE FORMAÇÃO E ESTRUTURAÇÃO DE REDES

O debate sobre estrutura e formação de redes tem contribuições importantes a partir de análises de redes sociais na economia. Segundo Jackson (2007), muitos modelos econômicos mostraram ser limitados, necessitando do entendimento de circunstâncias sociais para ajudar a explicar os fenômenos e interações econômicos. Ele enfatiza que um dos pressupostos básicos que fundamenta muitos dos modelos econômicos de formação de rede é a visão que os indivíduos envolvidos em redes escolhem com quem interagir ou manter relações com o intuito de buscar benefícios e evitar ou remover relações que não são benéficas. Esta perspectiva localiza a estrutura e as propriedades das redes na relação custo e benefício para os participantes. Destaca que isto nem sempre pressupõe que os indivíduos são completamente racionais ou conscientes das opções potenciais.

Sobre a idéia de conexões/vínculos/liga entre atores, Granovetter (1983) destaca que laços fortes (parentesco, amizade ou vizinhança) são menos importantes que laços fracos (conhecidos ou colegas de associações comunitárias), no sentido de facilitar a ação coletiva e a agregação de recursos. Em seu estudo, Granovetter afirma que indivíduos com relações de laços fortes serão desprovidos de informação de partes distantes do sistema social, ficando confinados a notícias provincianas, bem como terão dificuldade de organizar ou integrar movimentos políticos de qualquer tipo. Enquanto relações de laços fracos terão um efeito positivo no status ocupacional dos indivíduos, assim como coloca Nan Lin (2001), já que

podem se conectar com pessoas de status mais alto, além disso, trazem impacto positivo na propagação de idéias e na organização social.

Granovetter (2000) destaca que as relações e as posições nas redes constituem estruturas relacionais que constroem escolhas, dão acesso diferenciado a bens e instrumentos de poder, tornam certas alianças ou conflitos mais ou menos prováveis, e influenciam os resultados da política. O estudo das redes permite integrar os atores em seus contextos relacionais específicos sem necessariamente abandonar os pressupostos ligados à sua racionalidade, embora essa ganhe contornos bastante distintos dos considerados comumente pelas literaturas de ciência política e economia.

Na perspectiva de Jackson (2007), há uma tensão entre estabilidade e eficiência que se origina do fato que as externalidades em redes podem ser envolvidas, dado que os indivíduos são afetados não somente pelos que são seus vizinhos, mas também pelos vizinhos dos vizinhos. Ressalta que incentivos individuais para formar ou manter relações podem ser a base do bem-estar geral da sociedade.

Um rápido diálogo entre Granovetter (1983), Powell (1990) e Jackson possibilita a ampliação da nossa capacidade de identificar as ligas que existem na realidade das comunidades, das políticas e organizações que transcendem as relações formais, normativas e controladas que normalmente caracterizam o mundo das políticas públicas. A abordagem de Granovetter sobre redes guarda coerência com a discussão feita por Powell especialmente no que se refere à contribuição das redes para mobilizar conhecimento tácito necessário em algumas relações sejam elas de troca, de trabalho, de produção ou outra, ao que Powell denominou como know-how. Este conhecimento é difícil para codificar e são intangíveis e móveis; a diminuição dos custos de transação e o aumento da velocidade na troca de informações também são abordados por ambos os autores, assim como a questão da confiança que as relações longas e contínuas em rede proporcionam aos indivíduos e grupos. Segundo Powell, quando relações comerciais repetidas acontecem, a qualidade se torna mais importante do que quantidade e a reputação dos participantes é mais um requisito de confiança. Já a leitura de Jackson nos remete a necessária triangulação de dados, métodos e abordagens teóricas para possibilitar pesquisas sobre redes avançando interdisciplinaridade. A análise das

redes desafia a atual forma de se fazer pesquisas, porque a visão em partes não permitirá que se capturem noções importantes sobre a dinâmica social e econômica da sociedade seja no que se refere às trocas econômicas, ao mercado de trabalho ou em questões mais relacionadas à convivência social.

Uma outra interpretação sobre a formação de redes é apresentada por Colin Hay (1998), o qual afirma que para constituir uma rede, um número de estratégias e de fatores contextuais devem estar presentes:

1. O reconhecimento do potencial por mútua vantagem por meio da ação coletiva;
2. O reconhecimento para melhorar a capacidade estratégica das organizações participantes por meio de troca de recursos estratégicos;
3. O reconhecimento e o estabelecimento de condições de visibilidade, método de rede, ou seja, reconhecer um interesse coletivo ou uma agenda comum, e, assim, melhorar substantivamente a visibilidade.

Para formação de redes a seguinte visibilidade/metodologia deve ser considerada: 1) nível geográfico ou o potencial de proximidade comunicativa dos participantes da rede; 2) compartilhar normas culturais e valores similares; 3) boa vontade de a organização empregar recursos de tempo, dinheiro e pessoal e ter razoável liberdade dentro da rede. Se esses critérios são satisfeitos, o núcleo da rede pode ser considerado como estabelecido (HAY, 1998).

De maneira objetiva, uma rede surge no momento em que um grupo identifica entre si uma “capacidade de projeto comum”. Essa pode ser uma descoberta espontânea ou resultado de um processo induzido, mas de modo geral ocorre no âmbito de dinâmicas coletivas de participação (MARTINHO, 2003).

É comum que redes surjam a partir de uma descoberta coletiva da necessidade de ação articulada entre atores diversos, numa situação, em geral, que apresenta os componentes de pró-atividade, participação voluntária, cooperação, multiliderança, decisão compartilhada e democracia. Por exemplo, as redes podem emergir durante encontros presenciais nos quais se debatem uma política social, problemas e desafios que concernem a um conjunto amplo de atores, ou em momentos de intensa mobilização social (situações de emergência política, de catástrofe, de comoção coletiva etc.) Nesses casos, a rede nasce como uma

decorrência natural do processo de debate, mobilização e articulação em curso, em razão da necessidade de troca de experiências e sinergia entre os membros do grupo.

No caso de uma construção induzida de rede, por parte do governo, é necessário estabelecer expectativas, decidir sobre as ferramentas de ativação mais apropriadas, escolher a estrutura correta para a rede, determinar o papel que o governo desempenhará no momento em que a rede tiver sido estabelecida, e assim por diante.

Dessa forma, tanto para uma rede voluntária quanto para uma rede induzida, algumas perguntas são importantes para nortear sua constituição:

- Que objetivos espera-se alcançar?
- Quais as áreas de atuação da rede?
- Que ferramentas serão usadas para formar e ativar a rede?
- Quem são os parceiros mais adequados para ajudá-la a alcançar seus objetivos?
- Como a rede deve ser estruturada, considerando as metas estabelecidas?
- Como a rede deve ser dirigida e gerenciada?

Para a constituição de uma rede é necessário um desenho organizacional entre os atores dessa rede, em que se estabelecerá o que fazer e o modo como fazer as atividades, desenvolver produtos e serviços, processos de tomada de decisão, formas de execução, acompanhamento e avaliação das ações e todo um conjunto de procedimentos que orientaria o funcionamento da rede. Além disso, estabelecer os mecanismos de circulação e troca de informação entre os participantes e a gestão e uso dos recursos.

A Figura 1 apresenta um modelo de formação de rede a partir do que foi discutido nesta seção:

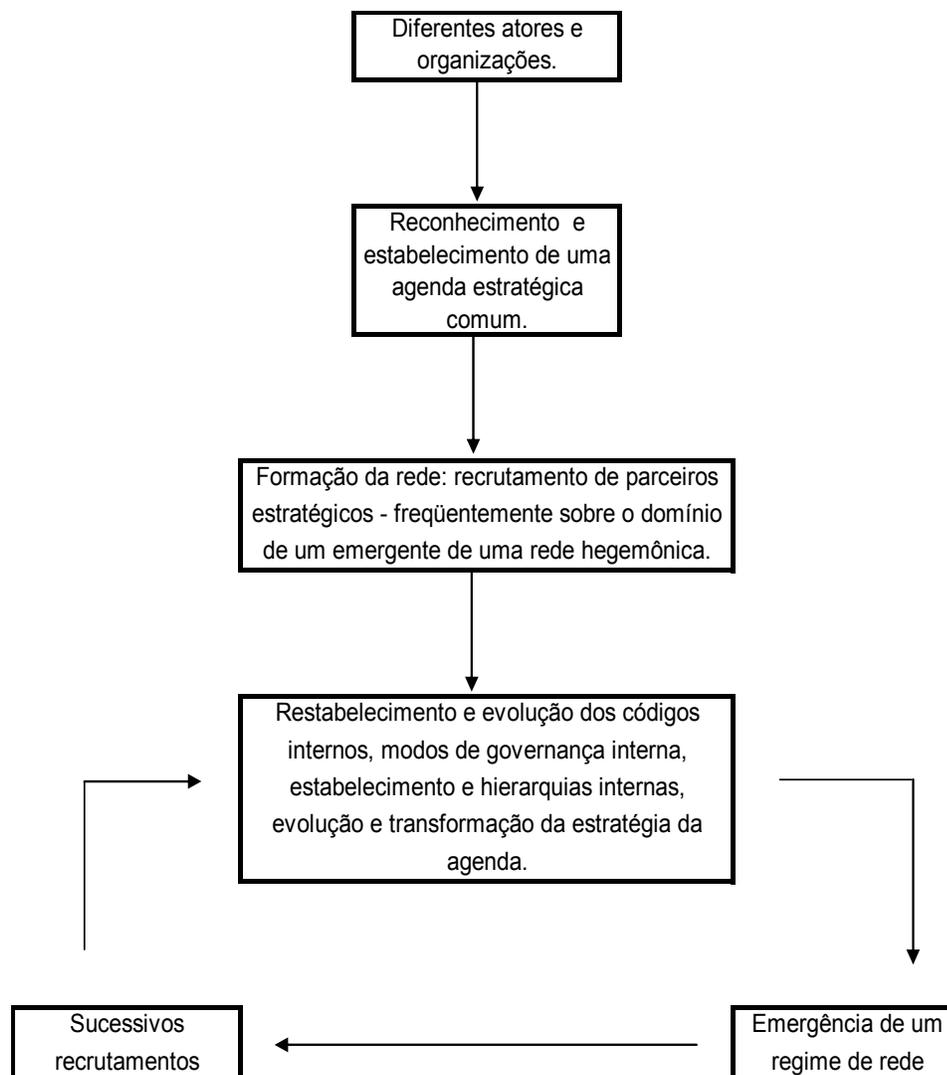


FIGURA 1 - FORMAÇÃO DA REDE: CONSTRUÇÃO DE UMA ALIANÇA ESTRATÉGICA

FONTE: HAY (1998, p. 46)

Segundo Hay (1998, p. 47), o recrutamento da rede não é meramente um processo associado com a formação da rede, mas está dentro da dinâmica da rede, é um constante mecanismo por meio do qual a rede é constituída, revigorada e seus recursos estratégicos melhoram em resposta às mudanças circunstanciais. Importante ressaltar, que diferentes atores divergem em objetivos e valores e isso se traduzirá em configurações diversas de rede e de suas funções.

Complementando essa idéia, Rhodes (1991) argumenta que as estruturas das redes variam conforme a constelação de interesses, a natureza do grupo

associado, a interdependência vertical entre os membros, a interdependência horizontal com outras redes e a distribuição de recursos entre os atores.

Além disso, a estrutura das redes depende do relacionamento pessoal e organizacional de diversas naturezas, dado que as posições dos atores na rede influenciam suas ações, preferências, projetos e visões de mundo, assim como o acesso aos distintos recursos de poder.

1.9. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, FEDERALISMO E GOVERNANÇA

Esta seção trará a discussão sobre administração pública, federalismo e governança, tendo como referência os estudos de Donald Kettl (2002), na literatura norte-americana e Fernando Abrucio (2005), na literatura nacional, o que possibilitará um maior entendimento sobre as relações intergovernamentais que se desenvolvem na implementação de programas e políticas sociais no Brasil.

Kettl, em sua obra *A Transformação da Governança*, de 2002, levanta um debate sobre a administração pública para o século XXI, destacando que a resposta do governo para um problema deve envolver um trabalho entre agências representativas, diferentes jurisdições, agências governamentais e empresas.

Sua discussão resgata a tradição da administração pública na política norte-americana a partir de quatro abordagens: a de Hamilton, Jefferson, Madison – federalistas – e Wilson – progressista. Kettl, por meio dessas abordagens, verifica a estrutura e a prática da governança e seu impacto na administração pública norte-americana.

De forma bastante resumida, a tradição hamiltoniana procurava um governo efetivo, que promovesse um processo top-down, que favorecesse um executivo forte e limitasse o papel dos cidadãos. Três princípios básicos dirigiam sua visão para administração pública: independência, poder e responsabilidade. A tradição jeffersoniana defendia um governo bottom-up e um executivo fraco. Jefferson acreditava no governo local, num legislativo forte e no controle popular. A tradição madisoniana tentava balancear (*check and balances*) o poder político entre forças competidoras, esse mecanismo tem o objetivo de fiscalização recíproca entre entes federados para que nenhum deles concentre indevidamente poder e, desse modo,

acabe com a autonomia dos demais – separação dos poderes. A tradição wilsoniana defendia a concentração do poder em organizações estruturadas hierarquicamente para garantir mais eficiência. Para ele, a administração tinha que se proteger da interferência política. O quadro a seguir mostra as quatro tradições que influenciam a análise de administração pública.

	Wilsoniana Burocracia	Madisoniana Separação de poder
Hamiltoniana Executivo forte Top-down	<ul style="list-style-type: none"> • Centralidade no executivo; • Princípio: função forte do executivo; • <i>Accountability</i> top-down; • Autoridade hierárquica. 	<ul style="list-style-type: none"> • Centralidade em instituições não burocráticas; • Princípio: separação de poderes; • Foco no poder político; • <i>Accountability</i> top-down.
Jeffersoniana Executivo fraco Bottom-up	<ul style="list-style-type: none"> • Centralidade no controle local; • Princípio: executivo fraco e com poder desenvolvido; • <i>Accountability</i> bottom-up; • Responsabilidade para os cidadãos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Centralidade em instituições não burocráticas; • Princípio: federalismo; • Foco no controle local; • Responsabilidade bottom-up.

QUADRO 8: IDÉIAS ADMINISTRATIVAS NA TRADIÇÃO POLÍTICA AMERICANA

FONTE: KETTL (2002, p. 44)

Na leitura de Kettl, cada tradição constituiu uma base de como a democracia republicana deveria funcionar. Porém, dilemas foram levantados no que se refere à garantia de eficiência e responsabilidade da administração pública norte-americana.

O dilema de Wilson foca a questão de uma autoridade hierárquica ligando *policymakers* aos responsáveis pela oferta de serviços públicos. Na realidade, o que ocorre é que a oferta de serviços públicos é operada, em sua maioria, por meio de incentivos e parcerias com atores não governamentais e não, somente, por meio de um gerenciamento governamental com autoridade hierárquica. O dilema de Madison se resume na seguinte questão: como assegurar eficiência e responsabilidade da administração pública quando o sistema constitucional de separação de poderes torna a responsabilidade de cada ator difusa? O dilema de Jefferson coloca a necessidade de uma multiplicidade de ações para diferentes problemas, setores e

serviços que se depara com uma não divisão clara dos papéis do governo federal, estado e governo local. O dilema de Hamilton destaca um executivo forte, quando este é somente um ator dentre muitos outros atores.

Esses quatro dilemas apresentam um problema comum – *fuzzy boundaries* (fronteiras indefinidas) – em que não há um desenho claro de responsabilidade dos diferentes atores, especialmente na formulação e implementação de políticas públicas. Esse problema afeta a coordenação – peça fundamental para o gerenciamento público – dado que é cada vez maior a busca de parcerias para agregar recursos (financeiros, humanos, informacionais, tecnológicos) a fim de atender demandas mais complexas.

Kettl examina seis fronteiras indefinidas que são importantes para o gerenciamento de programas públicos: 1) a formulação *versus* execução política, em que destaca a difícil tarefa de separar a administração da política e de determinar qual é a responsabilidade de cada uma; 2) público *versus* privado *versus* setores não lucrativos no que se refere à definição da tarefa de cada um; 3) diferentes papéis da burocracia como operar, gerenciar e executar políticas; 4) tensão entre gerenciamento e trabalho no governo que pode afetar o desempenho de programas públicos; 5) conexão entre diferentes burocracias que demanda mais serviços de coordenação entre elas; 6) relação entre as agências governamentais e os cidadãos, em que se ressalta o dilema de gerenciar pressões top-down e bottom-up.

No intuito de construir um novo gerenciamento público que amenize a indefinição de fronteiras e consiga promover coordenação e acompanhar as mudanças no campo da administração pública, Kettl propõe dez princípios: 1) a hierarquia e a autoridade não podem e não serão substituídas, mas devem adequar-se melhor a transformação da governança; 2) redes complexas devem estar situadas no topo de organizações hierárquicas e devem ser gerenciadas diferentemente; 3) gerenciadores públicos devem incorporar mais processos interpessoais e interorganizacionais como complemento, e às vezes como substituto, de autoridade; 4) informação é o componente fundamental e necessário para transformação da governança; 5) a performance gerencial pode fornecer uma ferramenta valiosa para evitar fronteiras indefinidas; 6) transparência é fundamental para veracidade e confiança nas operações governamentais; 7) necessidade de o governo investir em capital humano para que seus trabalhadores realizem as tarefas

de forma mais eficiente; 8) a transformação da governança requer novas estratégias e táticas para a participação popular na administração pública; 9) responsabilidade civil incorporada aos trabalhos desenvolvidos pelos parceiros não governamentais; 10) o governo deve planejar uma nova estratégia constitucional para o gerenciamento de conflitos.

A discussão de Kettl traz elementos relevantes para a análise do caso brasileiro no que diz respeito tanto à relação intergovernamental quanto seu modo de coordenação e governança no âmbito das políticas sociais.

No caso brasileiro, Abrucio (2005) argumenta sobre as condições necessárias para o funcionamento do pacto federativo, assegurado pela Constituição Federal de 1988. Em seu debate traz de o conceito de ELAZAR (1987, p. 5)²⁷ sobre arranjo federal:

Em essência, um arranjo federal é uma parceria, estabelecida e regulada por um pacto, cujas conexões internas refletem um tipo especial de divisão de poder entre os parceiros, baseada no reconhecimento mútuo da integridade de cada um e no esforço de favorecer uma unidade especial entre eles.

Segundo Abrucio, há uma relação de interdependência e uma maior horizontalidade entre os entes federados, o que impõe alguns desafios: 1) no federalismo, a interdependência não é estabelecida em uma abordagem top-down, isto é, a partir de determinações do governo central; 2) pressuposto da existência de *checks and balances* entre os níveis de governo, cujo objetivo é a fiscalização recíproca e controles mútuos para que nenhum deles concentre indevidamente poder e afete a autonomia dos demais; 3) desafio de coordenação federativa, em que se constituiu um processo negociado e extenso de *shared decision making* (processo decisório compartilhado). Este último desafio foi bem resumido por Pierson: “No federalismo, dada a divisão de poderes entre os entes, as iniciativas políticas são altamente interdependentes, mas são, de modo freqüente, modestamente coordenadas” (PIERSON, 1995, p. 451).

De acordo com Pierson (1995), o federalismo influencia diretamente o desenvolvimento das políticas sociais. Entretanto, a forma como isso acontece depende especificamente do modelo federativo adotado, bem como da disposição das instituições em um determinado contexto político.

²⁷ Apud ABRUCIO, 2005, p. 43.

Tendo em vista os princípios da autonomia e da interdependência, percebe-se que, uma vez estabelecido, o pacto federativo dá início a uma série de relações intergovernamentais, que Abrucio (1998) chamou de jogo federativo, cujo objetivo é encontrar uma solução de equilíbrio a fim de garantir a própria existência da federação. Esse jogo é regulado por mecanismos competitivos e cooperativos.²⁸

O desenho federativo brasileiro foi acompanhado por intensa descentralização de políticas públicas, pelo fortalecimento do poder local e por relações intergovernamentais predatório e não cooperativos que fizeram com que as políticas sociais fossem tradicionalmente independentes, acarretando pulverização de recursos, elevado custo administrativo, superposições de públicos-alvos, competição entre instituições, ausência de coordenação de relação vertical e horizontal entre os entes federados e de perspectiva intersetorial (LÍCIO, 2004).

Na análise de Abrucio (2005), o principal problema da descentralização ao longo da redemocratização foi a conformação de um *federalismo compartimentalizado*, em que cada nível de governo procurava encontrar o seu papel específico e não havia incentivos para o compartilhamento de tarefas e a atuação consorciada.

Para garantir a coordenação entre os níveis de governo, as federações devem, primeiramente, equilibrar as formas de cooperação e competição existentes, levando em conta que o federalismo é intrinsecamente conflitivo. Seguindo essa linha argumentativa, Paul Pierson assim define o funcionamento das relações intergovernamentais no federalismo: “Mais do que um simples cabo de guerra, as relações intergovernamentais requerem uma complexa mistura de competição, cooperação e acomodação” (1995, p. 458). Para efetividade da coordenação e cooperação são necessárias, além do reconhecimento da autonomia de cada uma das esferas territoriais de poder, a construção de instituições, regras, culturas e relações entre governos (CUNHA, 2004).

Abrucio ressalta que o modelo cooperativo contribui para elevar a esperança quanto à simetria entre os entes territoriais, fator fundamental para o equilíbrio de uma federação. No entanto, fórmulas cooperativas podem trazer armadilhas, quando a cooperação confunde-se com a verticalização, resultando mais em subordinação

²⁸ Apud MESQUITA, 2006, p. 468.

do que em parceria. Lembrando, porém, que as esferas superiores de poder estabelecem relações hierárquicas frente às demais, seja em termos legais, seja em virtude do auxílio e do financiamento às outras unidades governamentais.

Outra armadilha é a predominância de um jogo em que os municípios concorrem entre si pelo dinheiro público de outros níveis de governo, lutam predatoriamente por investimentos privados e, ainda, muitas vezes repassam custos a outros entes.

Em suma, para que exista a interdependência e sejam estabelecidas formas saudáveis de cooperação e competição, espaços de coordenação fazem-se necessários. Dessa forma, Abrucio indica as principais estratégias para alcançar a coordenação:

A coordenação federativa pode realizar-se, em primeiro lugar, por meio de regras legais que obriguem os atores a compartilhar decisões e tarefas – definição de competências no terreno das políticas públicas, por exemplo. Além disso, podem existir fóruns federativos, com a participação dos próprios entes – como os senados em geral – ou que eles possam acionar na defesa de seus direitos – como as cortes constitucionais. A construção de uma cultura política baseada no respeito mútuo e na negociação no plano intergovernamental é outro elemento importante (ABRUCIO, 2005, p.45).

E Daniel Elazar completa: “[...] todo sistema federal, para ser bem sucedido, deve desenvolver um *equilíbrio adequado entre cooperação e competição* e entre o governo central e seus componentes” (ELAZAR, 1993, p. 193; sem grifos no original)²⁹.

Importante destacar que a atuação coordenadora do governo federal ou de outras instâncias federativas não pode ferir os princípios básicos do federalismo, como a autonomia e os direitos originários dos governos subnacionais, a barganha e o pluralismo associados ao relacionamento intergovernamental e os controles mútuos. É preciso, portanto, que haja processos decisórios com participação das esferas de poder e estabelecer *redes federativas* (ABRUCIO e SOARES, 2001) e não hierarquias centralizadoras.³⁰

Diante do exposto, o gerenciamento de rede é um exemplo de governança em situações de interdependências entre diferentes atores, tal como relação de governos federal, estadual e municipal, grupos políticos e sociais, grupos de

²⁹ *Apud* ABRUCIO, 2005, p. 45.

³⁰ *Idem*, p. 46.

pressão, organizações privadas. Para tanto, espera-se estratégias de coordenação de atores com diferentes objetivos e preferências, os quais estão voltados a um determinado problema ou medida política comum dentro de uma rede de relações interorganizacionais.

1.10. GERENCIAMENTO DE REDES: ASPECTOS, VANTAGENS E DESAFIOS

Para tomar decisões e colocar políticas em prática, os governos precisam lidar com arranjos de diferentes organizações e indivíduos com intenções e motivações estratégicas claramente divergentes a fim de alcançar um desenho comum. Nesse sentido, as transformações recentes do papel do Estado e em suas relações com a sociedade impõem novos modelos de gestão que comportem a interação de estruturas descentralizadas e modalidades inovadoras de parcerias entre entes estatais e organizações empresariais ou sociais.

Para Kickert, Klijn e Koppenjan (1999), o gerenciamento de rede (*network management*) consiste em coordenar estratégias de atores com diferentes objetivos e preferências com respeito a certos problemas ou medidas políticas dentro da qual existe uma rede de relação interorganizacional. Em contraste com a coordenação hierárquica e de mercado, *network management* é uma forma de governança que promoveria o ajustamento mútuo do comportamento dos atores na forma de negociação e consulta a fim de influenciar estratégias.

Segundo esses autores, o gerenciamento de rede depende da administração de uma série de componentes:

- 1) Atores: existe uma visão geral de que quanto mais atores são envolvidos no processo de interação, mais dificuldade para alcançar acordos. Porém, a teoria dos jogos mostra que o número de atores não é um fator crucial que promove ou impede a cooperação dentro de situações de jogos. O problema não é o número de atores, mas sim, encontrar um adequado nível de participação;
- 2) Complexidade da rede: diversidade da composição dos atores e as inúmeras opções para a solução de um problema;
- 3) Grau de intervenções externas;

- 4) Conflito de interesses: os interesses são definidos pelos próprios atores, isso significa que o gerenciamento de redes deve ser levado em direção do que foi definido;
- 5) Custos do gerenciamento de redes: depende da maneira que a rede é implementada. O esforço implica monitorar uma atividade que requer um intenso fluxo de informação;
- 6) Liderança: os resultados de gerenciamento de redes são determinados pela capacidade de atores para demonstrar liderança em interações;
- 7) Habilidades: pré-condição para o gerenciador da rede.

Dimensões	Perspectivas	
	Clássica	Redes
Formato organizacional	Estrutura única de autoridade.	Estrutura de autoridade dividida.
Estrutura de objetivos	Objetivos claros e problemas bem definidos.	Variadas definições de problemas e objetivos.
Regras de gerenciamento	Sistema controlador	Sistema mediador/ construtor de redes.
Tarefas de gerenciamento	Planejar e guiar o processo organizacional.	Guiar interações e promover oportunidades.
Atividades de gerenciamento	Planejar, desenhar e liderar.	Selecionar atores e recursos, influenciar condições da rede e guiar complexidades estratégicas.

QUADRO 9 - DUAS PERSPECTIVAS NO GERENCIAMENTO DE *POLICY NETWORK*

FONTE: KICKERT, KLIJN e KOPPENJAN (1999, p. 12)

Nessa discussão é importante considerar que o fato de a literatura enfatizar a construção da cooperação entre atores mutuamente dependentes não significa que isso se realiza sem conflitos. Eles reconhecem assimetrias no processo decisório em rede, devido às diferenças estruturais (recursos) e relacionais (padrões de interação).

A ausência de um ator dominante não implica que os recursos sejam igualmente distribuídos entre os atores. As regras podem servir para criar vantagens para alguns atores e desvantagens para outros. Isso resulta do fato de elas terem sido criadas durante interações anteriores. [...] Em suma, as diferenças na distribuição dos recursos são de grande importância. Os atores irão utilizá-los para influenciar o processo e o conteúdo das interações. (KLIJN e KOPPENJAN, 2000, p. 147).

Para Klijn e Koppenjan (2000), quanto maior o nível de capacidade decisória do ator envolvido nas atividades da rede, maior será seu poder de mobilizar recursos

para defender seus interesses. Complementando essa idéia, Fleury (2007, p. 27) destaca que:

A existência de diferentes atores providos de recursos diversos deve ser considerada tanto do ponto de vista interno quanto externo. A capacidade de mobilização de recursos pelos membros da rede depende não só dos recursos que cada um deles controla, mas também das ligações externas que eles estabelecem. O poder de cada membro dentro da rede vai depender da importância de suas funções para ela (ou seja, o controle de recursos), bem como das ligações de cada organização com um universo mais amplo de organizações.

Nesse escopo, a coordenação merece mais ênfase, sendo uma das preocupações importantes no estudo contemporâneo de políticas interorganizacionais e um fator crucial para gestão de redes. Um governo em rede normalmente envolve coordenação entre múltiplos níveis de governo, organizações sem fins lucrativos e empresas privadas. Cada uma delas tem seu próprio público alvo e quando a complexidade é alta e as responsabilidades não estão claramente definidas, problemas de coordenação podem minar a rede. O desempenho insatisfatório de qualquer organização – ou um colapso no relacionamento entre organizações quaisquer – pode colocar em perigo o desempenho de todo o conjunto (GOLDSMITH e EGGERS, 2006).

Diversas tradições teóricas enfatizam a importância de tomada de decisão interativa para coordenação organizacional. Segundo Peters (1998a), a coordenação horizontal entre as organizações é baseada na barganha entre os representantes das organizações. Esses representantes não são completamente autônomos no processo de barganha. Uma dificuldade apontada por esse autor, é que depois da negociação, os resultados devem ser validados por meio de um processo político e administrativo que não pode reconhecer o balanço das interações e que pode sacrificar esse esforço por outra causa política. Além disso, a coordenação pode falhar quando duas organizações desempenham a mesma tarefa (redundância), quando nenhuma organização desempenha uma tarefa necessária (lacuna), e quando mais de uma organização, que possuem percepções e objetivos diferentes, atendem o mesmo cliente (incoerência), por exemplo, quando diferentes coalizões de defesa apresentam soluções diversas para o mesmo problema.

Para gerenciar uma rede é preciso saber o que motiva a coesão dos atores e organizações em torno de um padrão de interdependência sustentado por um

processo de coordenação interorganizacional e político. É importante destacar que, em certos casos, o Estado pode interferir na rede para estabelecer padrões desejáveis de coordenação entre os atores envolvidos, limitando ao máximo seu poder efetivo de controle e imposição coercitiva aos atores, o que não caracterizaria violação ao caráter horizontal das redes. Para Kickert, Klijn e Koppenjan (1999), agentes governamentais não ocupam uma posição dominante dentro dessas redes, eles não são capazes de impor unilateralmente suas vontades, mas podem tentar gerenciar as relações de interdependência para promover parte da resolução de um problema dentro da formação da política.

O gerenciamento de rede dependerá, em linhas gerais, da análise dos atores das redes e conhecer quais são seus recursos, qual é sua consistência (nível de representatividade de cada um dos interesses em jogo), como eles interagem, qual é a informação que dispõem e quais são as suas estratégias. A análise de todos esses elementos permitirá entender os processos e as interações que se dão no interior das redes.

Sabendo que o desenvolvimento de redes depende de mecanismos para induzir percepções comuns, interesses compartilhados, estratégias conjuntas, valores básicos compartilhados, consensos, missão e que a partir dos objetivos particulares de cada ator ou organização, se estabelece entre eles um compromisso com objetivos maiores – peça fundamental no desenvolvimento de um padrão de interdependência em rede – o processo de gestão deverá regular conflitos entre atores e o seu nível de institucionalidade. Para tanto, compreender os contextos sociais que originam a política e porque os atores cooperam e se organizam em rede é compreender a estrutura social subjacente. Ou seja, desvendando a estrutura social é que nos permite analisar a governança. Dessa forma, o entendimento do processo de aprendizagem humano se faz necessário.

Essa discussão permite um resgate do conceito de *habitus* de Bourdieu (1990), que se refere às estruturas mentais por meio das quais os agentes apreendem o mundo social e são produto da interiorização das estruturas sociais. O *habitus* consiste em uma matriz geradora de comportamentos, visões de mundo e sistemas de classificação da realidade que se incorpora aos indivíduos, seja no nível das práticas, seja no nível da postura corporal desses mesmos indivíduos. Desse modo, o *habitus* é apreendido e gerado na sociedade e incorporado nos indivíduos,

ele que organiza nossos hábitos e que dá sentido às nossas ações quando estamos em sociedade.

Ainda seguindo a discussão de Bourdieu, o conceito de campo complementa o de *habitus*. O campo consiste no espaço em que ocorrem as relações entre os indivíduos, grupos e estruturas sociais, espaço que é sempre dinâmico e com característica de obedecer a leis próprias, impulsionada pelas disputas ocorridas em seu interior, e cujo motor é o interesse em ser bem-sucedido nas relações estabelecidas entre seus componentes. Ou seja, o campo é o local onde as coisas acontecem.

Uma análise complementar a de Bourdieu está ancorada em North (2005), o qual afirma que nós vivemos em um mundo cuja interdependência e complexidade de transação caracterizam nossas vidas. A estrutura que nós nos impomos, para reduzir a incerteza acumulada de permissões e proibições, produz uma complexa mistura de constrangimentos formais e informais incorporados na linguagem, artefatos físicos e crenças.

O sistema de crenças pode ser incorporado dentro da sociedade, refletindo um consenso, ou crenças devem ser incorporadas refletindo uma divisão fundamental na percepção sobre a sociedade. Nossa percepção lidera a construção de um grupo de crenças, ideologias para explicar a realidade e a maneira que devemos nos comportar. Isso lidera a criação de uma estrutura institucional, a qual forma nosso mundo. Dessa maneira, é o aparato cognitivo que fundamenta as instituições.

Para Douglas (1998) uma instituição, no mínimo, não passa de uma convenção. O conceito de convenção é baseado em Lewis (1968)³¹: uma convenção surge quando todos os lados têm um interesse comum na existência de uma regra que assegure a coordenação, quando nenhum deles apresenta interesses conflitantes e quando nenhum deles se desviará, a menos que a desejada coordenação tenha se perdido.

Em um ambiente de rede, as percepções são variadas e pode favorecer oportunidades para mudança, bem como produzir incertezas. Para resolver dificuldade de interação nesse ambiente e melhorar as condições de tomada de

³¹ *Apud* Douglas, 1998.

decisão coletiva, os atores precisam adaptar pelo menos alguns aspectos de sua percepção ou tentar reconhecer e aceitar a existência de diferentes percepções (TERMEER e KOPPENJAN, 1999)

De acordo com o que foi abordado na literatura, as capacidades especiais da rede somente poderão ser exploradas se houver uma institucionalidade mínima para combinar, explorar e potencializar as múltiplas capacidades dos atores ou organizações que dela fazem parte.

Segundo Fleury (2007, p. 76):

[...] o processo de institucionalização da rede necessita da composição de forças entre os grupos de poder envolvidos. Logo, para dar a ela uma base política de sustentação é necessário construir internamente pactos não só para dar representatividade direta dos grupos de interesse dentro da rede, mas também para tornar mais equitativa a sua capacidade de representação. Isso induz à criação de padrões de compartilhamento de poder e contribui decisivamente para o processo de institucionalização da rede.

Para se chegar a um tipo de acordo, é necessário criar espaços de barganha, onde as percepções, valores e interesses possam ser confrontados e negociados. A construção desses espaços e processos de negociação faz parte da dimensão da rede que diz respeito à institucionalização dos padrões de interação. O estabelecimento de regras formais e informais é um importante instrumento para a gestão das redes porque define a posição dos atores, a distribuição de poder, as barreiras ao ingresso, etc (FLEURY, 2007).

Nessa perspectiva, o ambiente de pactuação dos membros sobre os princípios e valores orientadores da ação é essencial para os propósitos da rede. Isso significa dizer, que todo o processo de criação e consolidação de uma rede deve ser participativo e, assim, garantir seu bom funcionamento. Nesse ambiente, os atores desenvolvem ações coletivamente planejadas e deliberadamente orientadas para ênfase nos objetivos comuns.

Importante destacar, que o estreitamento dos vínculos pode intensificar o processo de institucionalização das relações no espaço interorganizacional em rede, daí resultando relações de coerção onde os atores com maior domínio de recursos passam a definir os rumos em detrimento dos demais, ameaçando, assim, a autonomia dos membros.

A governança fixa as normas que guiam a interação nas redes e dado que as interações se repetem com frequência, ocorrem processos de institucionalização (percepções compartilhadas, mecanismos de participação, regras de interação). Assim, em alguns casos, a governança pode gozar de um maior grau de formalização. O reconhecimento da existência e importância das redes não implica que essas estejam ou devam estar formalizadas. Porém, tem-se a idéia de que a formalização da governança da rede lhe atribui maior segurança e estabilidade (FLEURY, 2007).

Entender a estrutura social também implica saber como o capital social é distribuído. Nessa perspectiva, o argumento de Nan Lin (2001) flui entre como a estrutura social influencia os comportamentos dos indivíduos, por um lado, e como as ações desses indivíduos transformam a estrutura social. Para ele, a estrutura social é piramidal; nela existe certa congruência de *status*. Nesse sentido, o capital social³² de um indivíduo depende da posição dos membros da sua rede no sistema de estratificação. As trocas são mais fáceis entre pessoas com posições de *status* próximas do que entre pessoas com *status* muito diferentes.

O capital é visto como recurso social em virtude de conexões e acesso a recursos na rede ou grupos dos quais eles são os sócios. O autor ressalta quatro elementos para o sucesso da ação de um indivíduo que depende antes da posição na estrutura social: 1) o fluxo de informação é facilitado; 2) os laços sociais podem influenciar positivamente os tomadores de decisão; 3) as relações aumentam a confiança e a credibilidade entre os atores; 4) as relações reforçam a identidade e o reconhecimento, ou seja, a rede é o conjunto formado pelos atores que compartilham um mesmo interesse, num processo de reconhecimento mútuo. O conjunto dos recursos individuais é, assim, transformado em recurso coletivo. Do princípio de reconhecimento resulta, então, a necessidade da lealdade para com a coletividade, que se torna um conjunto de atores e de grupos primários que compartilham um capital social.

Nan Lin afirma que o mais importante é estabelecer o contexto no qual uma rede mais ou menos densa levará a maiores retornos para os envolvidos, isto porque uma rede mais densa pode facilitar a utilização coletiva dos recursos

³² Nan Lin define capital social como o conjunto de recursos enraizados nas redes sociais que são acessíveis e utilizados pelos indivíduos nas suas ações.

permitindo assim a sua manutenção, tanto para o indivíduo como para o grupo. Por outro lado, uma rede mais aberta pode proporcionar o acesso a posições ou recursos mais vantajosos, de forma a obter recursos adicionais.

O entendimento desses componentes – atores, cooperação e coordenação, instituição, estrutura social, capital social – permite delinear quais são as vantagens e desafios da gestão de redes e quais são as características para um bom padrão de governança.

De acordo com Fleury (2007, p.25), a proliferação de redes de políticas públicas traz vantagens e desvantagens na sua gestão. São vantajosas as seguintes características:

- Pluralidade de atores envolvidos na rede possibilita maior mobilização de recursos e garante a diversidade de opiniões sobre o problema em questão;
- Capilaridade da rede que possibilita a definição de prioridades de maneira mais democrática, envolvendo organizações de pequeno porte e mais próximas dos problemas;
- Presença pública sem a necessidade de criação de uma estrutura burocrática;
- Flexibilidade inerente a sua dinâmica, desenvolvendo uma gestão adaptativa;
- Estrutura horizontal, em que os participantes preservam a sua autonomia. Formação de consensos obtidos por meio de processo de negociação entre os participantes, onde as metas são compartilhadas.

A autora destaca outras características das redes que limitam sua eficácia e criam dificuldades para sua gestão:

- Por envolverem numerosos atores governamentais e privados, as redes dificultam a prestação de contas (*accountability*) em relação ao uso de recursos públicos;
- O processo de negociação e geração de consensos pode ser demasiado lento, retardando a solução de problemas que requerem ação imediata;
- As metas compartilhadas não garantem a eficácia no cumprimento dos objetivos – responsabilidades muito diluídas;

- A flexibilidade pode terminar afastando os participantes dos objetivos iniciais ou comprometer a ação de rede pela deserção de alguns atores em momentos cruciais;
- Os critérios para participação na rede não são explícitos, o que pode levar à marginalização de grupos, instituições, pessoas e, assim, a política ficar nas mãos de somente uma elite;
- As dificuldades de controle e coordenação das interdependências tendem a gerar problemas na gestão das redes.

Como observam Marsh e Rhodes (1992), existe a impressão geral de que as redes são estruturas não transparentes e impenetráveis de representação de interesses, o que supõe uma ameaça à eficácia e à legitimação democrática do setor público. Porém, apesar do caráter generalizado dessa impressão, na atualidade, existem diversos mecanismos cujo objetivo é precisamente fazer frente a essa situação com o intuito de que os atores assumam a função que lhe corresponde e tenham condições necessárias e suficientes para poder tomar decisões e prestar contas.

Apesar das limitações existentes na gestão, Martínez (2005) elenca aspectos positivos que justificam uso e extensão de redes, entre eles: 1) a atuação em rede enriquece o processo de informação, conhecimento e participação dos atores envolvidos; 2) a participação de diversas organizações implica uma maior aceitação social; 3) as redes permitem melhorar a capacidade de resolver problemas e a eficácia do governo quando suas capacidades são limitadas; 4) reduzem o custo de transação em situação de tomadas de decisão complexas ao prover uma base de conhecimento comum, experiência e orientação, o que reduz a insegurança ao promover o interesse mútuo de informação; 5) podem reequilibrar as assimetrias de poder ao aportar canais adicionais de influência mais além das estruturas formais.

Diante do exposto, uma gestão bem sucedida requer dominar os desafios de governar em rede: alinhar metas, fornecer supervisão, evitar um eventual colapso da comunicação, coordenar múltiplos parceiros, administrar a tensão entre competição e colaboração e superar déficits de dados e escassez de capacidades.

CAPÍTULO 2

APONTAMENTOS METODOLÓGICOS

A escolha da metodologia levou em consideração as características do fenômeno que se pretendeu compreender, o que requereu adaptação e desenvolvimento de um método que pudesse contribuir para os apontamentos explicitados na literatura especializada sobre o tema.

Partindo-se do objetivo geral desta pesquisa que é identificar quais são os pontos fracos e fortes para governança em rede do Programa Bolsa Família, e contribuir, dessa forma, para análise da gestão de políticas públicas, a metodologia utilizada neste trabalho baseou-se na proposição de um modelo avaliativo que permitiu avaliar o *padrão de governança em rede* do Programa Bolsa Família, na visão do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Importante ressaltar que o processo de avaliação pode ser desenvolvido em diversos níveis e sob diferentes enfoques, mas sempre pressupõe a explicitação de um **modelo de avaliação**, ou seja, de um quadro de referência que busca resgatar a lógica interna ou a teoria que está subjacente à intervenção, programa ou projeto que é objeto da avaliação.

Os modelos ou enfoques de avaliação são variados e neste trabalho será aplicado um *modelo voltado para a tomada de decisão* (ou orientado para a gestão), isto é, para obter informações que permitam gerar resultados que auxiliem o *decisor* ou *gestor* tomar determinada decisão a partir de fatores que contribuem ou se opõem à gestão do programa, dado um ambiente de múltiplos atores.

Dentre a diversidade de programas do MDS, foi escolhido o **Programa Bolsa Família** (PBF), programa de transferência de renda com condicionalidades nas áreas de educação e saúde, que beneficia famílias pobres (com renda mensal *per capita* de R\$ 60,01 a R\$ 120,00) e extremamente pobres (com renda mensal *per capita* de até R\$ 60,00). Pauta-se na articulação de três dimensões essenciais à superação da fome e da pobreza: 1) promoção do alívio imediato da pobreza, por meio da transferência direta de renda à família; 2) cumprimento de condicionalidades nas áreas de saúde e educação, garantindo o exercício de direitos

sociais básicos; 3) articulação com programas complementares de geração de trabalho e renda, alfabetização de adultos, fornecimento de registro civil e demais documentos.

O Programa Bolsa Família integra o FOME ZERO, que visa assegurar o direito humano à alimentação adequada, promovendo a segurança alimentar e nutricional e, assim, contribuir para a erradicação da extrema pobreza e para a conquista da cidadania pela parcela da população mais vulnerável à fome.

A escolha desse programa³³ levou em consideração sua dimensão, uma vez que se configura na iniciativa mais abrangente de transferência de renda já realizada no Brasil; a relevância para o alcance do objetivo proposto pelo estudo, dado que do universo de programas desenvolvidos pelo Ministério, este apresenta um formato de redes de políticas públicas e; uma maior facilidade para o acesso aos dados.

2.1. PROCESSO DECISÓRIO

Decisão é o processo que leva – direta ou indiretamente – à escolha de, ao menos, uma dentre diferentes alternativas, todas essas candidatas a resolver determinado problema (GOMES, 2007). Em outras palavras, as decisões são tomadas quando se escolhe fazer (ou não fazer) alguma coisa, ou ainda quando se escolhe fazê-las de uma certa forma (ROY e VANDERPOOTEN, 1996).

Importante enfatizar, que o processo de decisão em um ambiente complexo, normalmente, envolve informações imprecisas e/ou incompletas, múltiplos critérios de escolha e vários agentes de decisão – que pode envolver um indivíduo ou grupo de indivíduos (atores) quando se quer alcançar alguma coisa (ENSSLIN, 2001). Esses atores, com seus sistemas de valores, possuem interesses relevantes e diversos na decisão e irão intervir por um processo, ao longo do tempo, de forma caótica, cheio de confrontações e interações das múltiplas preferências (ROY e VANDERPOOTEN, 1996). Dessa maneira, quanto maior o número de pessoas intervenientes³⁴ no processo mais complexa será a tarefa de identificação do

³³ A descrição detalhada do programa está no Capítulo 3 desta dissertação.

³⁴ Intervenientes são os próprios tomadores de decisão ou seus representantes, os quais tiveram participação essencial no desenvolvimento desse estudo.

problema. Isto acontece devido à grande quantidade de valores subjacentes a cada um dos intervenientes e que estão em constante transformação ao longo de tempo.

Além dos decisores perceberem uma mesma situação de maneiras diferentes, têm valores, objetivos e crenças distintos, diferentes relações sociais e de poder nas organizações e participam de jogos políticos internos. Esses fatores os fazem interpretar as informações do contexto decisório de forma diversa.

Assim, pode-se definir a tomada de decisão como um esforço para resolver o dilema dos objetivos conflitantes, cuja presença impede a existência da 'solução ótima' e conduz à procura da 'solução de melhor acordo' (SCHMIDT, 1995). Nota-se, portanto, que a complexidade da tomada de decisão requer um tratamento qualificado e isso justifica a utilização de métodos de análise de decisão, que dentre outros se destacam os métodos Multicritérios de Apoio à Decisão, que são apropriados em casos em que há conflito entre decisores, ou ainda, quando a percepção do problema pelos vários atores envolvidos ainda não está totalmente consolidada (NORONHA, 1998). Seu objetivo é, portanto, auxiliar o decisor a analisar os dados que são intensamente complexos no campo em que se insere e buscar a melhor estratégia para sua ação.

Segundo Carol Weiss (1998, p.5), avaliar é atribuir valor ou mérito ao objeto de avaliação com base em um conjunto de critérios previamente definidos. Nessa direção, a metodologia MCDA é um instrumento de avaliação que auxilia a percepção e análise do valor ou mérito quando há múltiplos critérios e critérios subjetivos (diferentes pontos de vista). E na medida em que se esclarece a atribuição de valor e mérito, ele auxilia na gestão ou governança estratégica do programa/ da rede.

Em suma, dada a complexidade da sociedade moderna e a grande diversidade das demandas, o processo decisório deve pautar-se por critérios objetivos e bem fundamentados, além de dispor de instrumentos que permitam avaliar os acertos ou erros das opções. Além disso, deve basear-se em parâmetros de transparência, legitimidade e confiança. E é para este fim, que a metodologia **Multicriteria Decision Aid (MCDA)** servirá para validação, ordenação, classificação ou descrição detalhada das alternativas a partir das quais se apoiará a tomada de decisão.

2.2. MCDA: MULTICRITERIA DECISION AID

A partir dos anos 70, os modelos ortodoxos de Pesquisa Operacional (PO) em análises de problemas gerenciais complexos começaram a ser questionados (ACKOFF, 1979). A PO fundamenta-se pelos postulados do decisor racional (Teoria Prescritiva ou Normativa), em que se procura uma solução ótima, comprovada cientificamente por modelos matemáticos. As críticas sobre o paradigma da otimização caminharam em direção as chamadas soluções de aprendizado e construtivismo³⁵, já que aquela era incapaz de lidar com situações complexas, uma vez que, por favorecer a completa racionalidade, não abrangia aspectos subjetivos dos atores envolvidos.

A visão construtivista, que questiona a pesquisa operacional, significa:

[...] que nada, a rigor, está pronto, acabado, e que, especificamente, o conhecimento não é dado, em nenhuma instância, como algo terminado. Ele se constitui pela interação do indivíduo com o meio físico e social, com o simbolismo humano, com o mundo das relações sociais; e se constitui por força de sua ação e não por qualquer dotação prévia na bagagem hereditária ou no meio, de tal modo que podemos afirmar que antes da ação não há psiquismo nem consciência e, muito menos, pensamento (BECKER, 1994, p. 88).

O pressuposto básico do construtivismo é que as pessoas desenvolvem continuamente representações mentais a partir do que percebem da realidade. Nessa perspectiva, surgiram, na comunidade científica, novas idéias que considerassem três aspectos importantes na aplicação de uma metodologia: 1) valores, objetivos, aspirações e os interesses dos tomadores de decisão; 2) interação entre o tomador de decisão com seu sistema de valores e o objeto em estudo, o que leva ao paradigma da visão construtivista; 3) fatores que consideram relevantes no processo de seleção com validação cognitiva, utilizando as contribuições da Psicologia (QUIRINO, 2002).

O Quadro 10 apresenta um comparativo resumido entre as características de cada paradigma:

³⁵ A idéia do construtivismo visa integrar as perspectivas de que as decisões são a tradução dos valores do (s) decisor (es) com a necessidade de uma interação que efetive a comunicação e a participação dos atores, em todas as fases problemáticas do apoio à decisão, que levará ao grupo um crescente nível de conhecimento e domínio a respeito do problema.

Dimensões	Paradigma Racionalista	Paradigma Construtivista
Tomada de decisão	Momento em que ocorre a escolha da solução ótima	Processo ao longo do tempo envolvendo interação entre os atores
Decisor	Totalmente racional	Dotado de sistemas de valores próprios
Problema a ser resolvido	Problema real	Problema construído (cada decisor constrói seu próprio problema)
Modelos	Representam a realidade objetiva	São ferramentas aceitas pelos decisores como úteis no Apoio à Decisão
Resultados dos modelos	Soluções ótimas	Recomendações que visam atender aos valores dos decisores
Objetivo da modelagem	Encontrar a solução ótima	Gerar conhecimento aos decisores sobre seu problema
Validade do Modelo	Modelo é válido quando representa a realidade objetivamente	Modelo é válido quando serve como ferramenta de Apoio à Decisão
Preferência dos decisores	São extraídas pelo analista	São construídas com o facilitador
Forma de atuação	Tomada de decisão	Apoio à Decisão

QUADRO 10: CARACTERÍSTICAS DOS PARADIGMAS RACIONALISTA E CONSTRUTIVISTA

FONTE: ENSSLIN (2001, p. 36)

Entre as abordagens que surgiram como atendimento aos aspectos construtivistas, foram as **Metodologias Multicritérios de Apoio à Decisão**. Uma Metodologia Multicritério deve apresentar conceitos e bases para estruturar e modelar uma situação problemática, além de incluir maneiras de identificar e gerar ações técnicas para a construção de critérios que possam apontar uma ou mais soluções. Ou seja, a utilização de uma Metodologia Multicritério é bastante interessante em problemas complexos em que existem diversos tipos de decisores, cada um com vários pontos de vista que considera fundamentais no processo decisório, possuindo muitas vezes objetivos conflitantes e de difícil mensuração, além de, em muitos dos casos, utilizar variáveis de ordem qualitativa (ROY e VANDERPOOTEN, 1996).

A metodologia **MCD** consiste em um conjunto de métodos e técnicas para auxiliar ou apoiar pessoas e organizações a tomarem decisões, sob a influência da multiplicidade de critérios. A aplicação de qualquer método multicritério pressupõe a necessidade de especificação anterior, dos objetivos pretendidos pelo decisor, quando da comparação de alternativas do problema (BANA e COSTA, 1992).

MCDAs procura desenvolver um modelo que auxilia os decisores a moldarem e validarem seus próprios valores, ou seja, a entenderem com profundidade seu problema em um processo interativo e construtivo, permitindo-lhes encontrar um conjunto de soluções que, de acordo com seu juízo de valor, possibilite a tomada de decisão em favor de uma solução mais adequada (QUIRINO, 2002, p.2).

Esta metodologia estabelece três fases distintas: 1) Estruturação do modelo; 2) Avaliação das ações potenciais; 3) Recomendações para ações potenciais.

A **fase de estruturação do modelo** é marcada pelo estabelecimento de uma linguagem de debate entre o grupo de pessoas envolvidas no contexto decisório. Essa é certamente a etapa mais crítica e mais importante da atividade de apoio à decisão. A definição das limitações do problema por seus atores (intervenientes ou agidos³⁶) e a correta identificação e operacionalização de todos os elementos, sejam os mais elementares ou de maior influência na avaliação, são aspectos de importância fundamental para a construção de um modelo coerente e compatível com a real situação problemática. Essa fase é desenvolvida da seguinte forma segundo Bana e Costa (1992):

1. Definição do ambiente da pesquisa – corresponde à definição do contexto decisório e do problema que se quer avaliar;
2. Identificação dos atores envolvidos na tomada de decisão;
3. Identificação de Elementos Primários de Avaliação (EPA) – identificação dos elementos relevantes, segundo o juízo de valor dos decisores, na construção do modelo, tais como ações, objetivos estratégicos e conseqüências para alcançarem os objetivos pretendidos;
4. Construção de um mapa cognitivo a partir dos EPA – identifica quais elementos seriam essenciais para uma avaliação e determina as relações de importância entre eles. Os EPA é que formam o conjunto chamado de ponto de vista.
5. Identificação dos Pontos de Vista Fundamentais (PVFs) – aspectos segundo os quais cada ação potencial pode ser avaliada no modelo construído;

³⁶ Agidos são atores que têm influência indireta sobre a o processo decisório, podem exercer pressões sobre os intervenientes.

6. Construção de descritores com os PVFs – descreve impactos plausíveis (performance) das ações potenciais associadas a um ponto de vista fundamental.

A estruturação se constrói gradualmente, entre avanços e recuos, uma base para a avaliação do processo de decisão, em paralelo com a formação de uma linguagem comum de comunicação entre os intervenientes (BANA e COSTA, 1992, p. 112).

A construção do modelo é feita pelos tomadores de decisão com auxílio do facilitador³⁷ que, no caso, é a própria pesquisadora. Para este estudo, foi proposto um modelo avaliativo pela pesquisadora, uma vez que os critérios, para verificar o desempenho na gestão de políticas públicas com um formato em rede, são um consenso entre os estudiosos da área e gestores de políticas. Importante destacar que esse modelo, ainda que proposto pela autora, foi discutido e validado pelos tomadores de decisão.

A **etapa de avaliação** tem como objetivo mensurar, por meio de representações matemáticas, os julgamentos realizados pelos decisores envolvidos no programa. As ferramentas mais requeridas para o modelo multicritério são: a **hierarquização** dos níveis de impacto, a partir da ponderação de critérios, que permite a construção de escalas de preferência e; **avaliação** do desempenho de cada ação, determinando-se as taxas de substituição (taxa de compensação) de cada PVF. Para que sejam determinadas as taxas, é necessário ordenar os PVFs de forma preferencial segundo o juízo de valor do decisor.

Para que o conjunto de PVF (família de PVF) passe a constituir o modelo de avaliação é preciso que ele satisfaça as seguintes propriedades descritas por Bana e Costa (1992; 1993):

- Inteligibilidade: deve ser adequado como ferramenta que permita a modelação de preferência dos atores bem como ser uma base de

³⁷ O facilitador deve, na medida do possível, manter uma postura neutra em relação ao contexto decisório, não intervir nos julgamentos dos decisores, mas sim, propiciar o aprendizado deles com seus julgamentos declarados, o que, por fim, resultará em um modelo compatível com as perspectivas dos decisores. Seu papel é esclarecer e modelizar o processo de avaliação e/ou negociação conducente à tomada de decisões. (BANA e COSTA, 1993, p.3).

comunicação, argumentação e confrontação de valores e convicções entre eles.

- Consensualidade: deve ser aceito por todos os atores como suficientemente importante para influenciar a decisão e, portanto, ser levado em conta no modelo.
- Operacionalidade: para tornar-se operacional um ponto de vista deve permitir a existência de uma escala de preferência local associada aos níveis de impacto de tal PVF e possibilitar a construção de um indicador de impacto (a repercussão de cada ação em cada PVF). A primeira condição é necessária, mas não suficiente visto que é indissociável da segunda.
- Isolabilidade: um PVF é isolável se é possível avaliar as ações segundo ele mesmo, independentemente do impacto destas ações sobre os outros pontos de vista.
- Concisão: a quantidade de PVF não deve ser grande a ponto de prejudicar a compreensão ampla do modelo, devem ser respeitados os limites cognitivos dos atores.
- Exaustividade: devem ser levados em conta todos os elementos primários julgados importantes para a avaliação das ações.
- Coesão e monotonicidade: uma família de PVF deve garantir a coesão entre o papel de cada um dos PVFs para a formação de julgamentos de valor local, e o papel que estes exercem na elaboração de preferências. Assim, não se pode dissociar a formação de tais julgamentos, restrito a cada PVF, do todo, que é o contexto decisório.
- Não redundância ou minimalidade: uma família de PVF não deve ter PVFs redundantes, quais sejam, aqueles que têm problemas de dependência entre si. Quando tal dependência ocorre, o conjunto de PVF não é mínimo. O fenômeno da redundância faz com que acabem sendo levados em conta mais de uma vez (em mais de um PVF) elementos primários julgados importantes pelos atores, o que acaba provocando distorções quando da agregação das avaliações locais.

Nesta segunda etapa, foi utilizado o método de Pontuação Direta (DIRECT RATING) e o auxílio do MACBETH (Measuring Attractiveness by a Categorical

Based Evaluation TechNique)³⁸ desenvolvido por Bana e Costa e Vansnick (1994), que determina escalas de preferência, indica a pontuação dos níveis de impacto dos PVFs e, conseqüentemente, o grau de importância de cada PVF e área de interesse no contexto do problema analisado.

Segundo Ensslin (2001), o MACBETH é um método de julgamento semântico. A função de valor é obtida por meio de comparações par-a-par da diferença de atratividade entre as ações potenciais. Tais comparações são feitas a partir de uma escala ordinal semântica (com palavras), identificando-se a intensidade de preferência de uma ação sobre a outra.

A terceira e última fase corresponde às **recomendações** a partir dos resultados alcançados pela aplicação do método. Essa é a etapa em que se apresentam sugestões para as ações e subsídios necessários à tomada de decisão, sendo importante destacar, que elas podem ou não ser seguidas pelos decisores, lembrando que não indicam a “solução ótima” do problema real, mas são fruto de conclusões bem fundamentadas e de convicções construídas durante o processo de apoio à decisão.

³⁸ A aplicação desses métodos será detalhada no Capítulo 4.

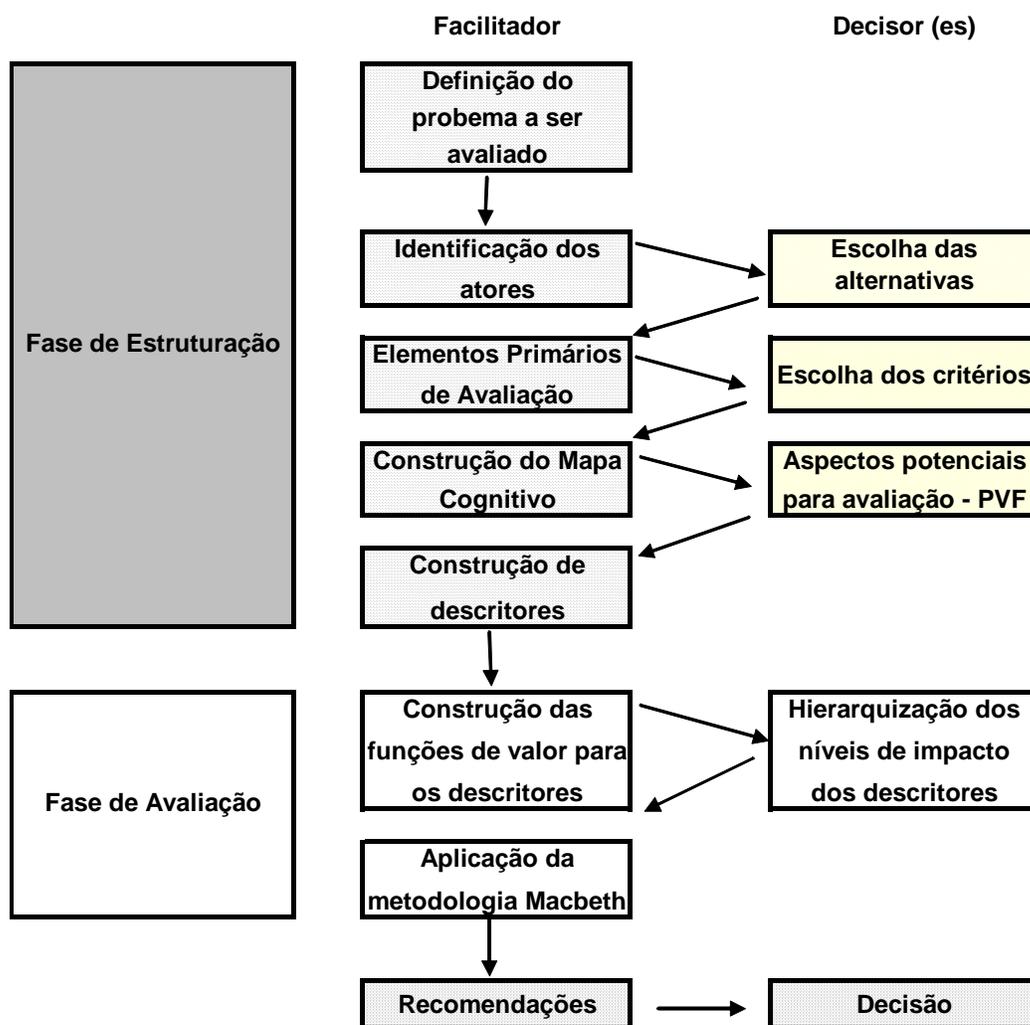


FIGURA 2 – ETAPAS DA METODOLOGIA MULTICRITÉRIO DE APOIO À DECISÃO

FONTE: Literatura sobre MCDA

2.3. ESTUDO DE CASO

O trabalho desenvolvido nesta dissertação é auxiliar os tomadores de decisão na busca de aperfeiçoamento de gestão do programa, dado um ambiente de *policy network*. Nessa pesquisa, tomou-se como base a definição de *policy network* como:

[...] um conjunto de relações relativamente estáveis, de natureza não hierárquica e interdependente, que vinculam uma variedade de atores que compartilham interesses comuns em referência a uma política, e que intercambiam recursos para perseguir esses interesses compartilhados, admitindo que a cooperação é a melhor maneira de alcançar as metas comuns (BÖRZEL , 1998, p. 254).³⁹

A pesquisa foi desenvolvida a partir de estudo de caso, que é uma investigação empírica em que o fenômeno e seu contexto estão bem definidos, além disso, o fenômeno deve ser contemporâneo, o que difere da pesquisa histórica, e não exige controle sobre os eventos comportamentais, ao contrário dos experimentos. Ele é capaz de explicar os vínculos causais do fenômeno, assim como, descrever, ilustrar e explorar o objeto de estudo seja por uma perspectiva quantitativa ou qualitativa (YIN, 2005).

Yin (2005) acrescenta que o estudo de caso é particularmente adequado para responder a perguntas do tipo “como” e “por que”, e é bem apropriado para gerar e construir teoria em uma área onde há poucos dados ou teoria, quando o controle que o investigador tem sobre os eventos é muito reduzido; ou quando o foco temporal está em fenômenos contemporâneos dentro do contexto de vida real. O estudo de caso permite uma análise abrangente e em profundidade, ao invés de limitar-se a aspectos muito restritos ou selecionados como ocorre em avaliações quantitativas.

Como já mencionado, esta dissertação analisa o Programa Bolsa Família na perspectiva de redes de políticas públicas, verificando o processo de governança em rede e sua consequência no que se refere à gestão do programa.

Para este estudo de caso foi aplicada a metodologia **Multicriteria Decision Aid (MCDA)**, a qual possibilitou o desenvolvimento de um modelo para facilitar o processo de escolha de alternativas e análise de dados pelo (s) decisor (es) que são intensamente complexos no ambiente que envolve a participação de diversos atores, a fim de que se alcance a melhor estratégia para gestão do programa.

³⁹ Esta definição, apesar de não ser completamente compartilhada, é a que mais se aproxima das discussões da literatura sobre o tema. Acrescenta-se, ainda, que ela possui algumas limitações dado que muitas redes podem ter natureza hierárquica para garantir sua coordenação.

2.4. COLETA DE DADOS

A coleta de dados se deu pelos seguintes instrumentos:

1. Pesquisa bibliográfica;
2. Documentos disponibilizados no site do MDS e pelos entrevistados, o que ajudou a recompor a trajetória de constituição e gestão do programa;
3. Entrevistas estruturadas e não estruturadas com atores-chave do programa. As entrevistas serviram, inicialmente, para diagnosticar quem são os atores envolvidos no processo decisório, para validar critérios de avaliação e aprimorar o quadro de descritores e, posteriormente, para aplicar o modelo de avaliação a fim de auxiliar o decisor na melhoria da gestão. Essa atividade ocorreu entre os meses de janeiro e abril de 2008.

Foram realizadas seis entrevistas⁴⁰ com gestores do programa, entre eles: a coordenadora geral de gestão de condicionalidades; o coordenador geral de gestão de benefícios; o coordenador geral de acompanhamento e qualificação do cadastro; o ex-diretor do departamento de gestão dos programas de transferência de renda e atual diretora desse departamento e; a secretária nacional de renda de cidadania.

Além das entrevistas, foi realizado mais um encontro⁴¹ com três profissionais do MDS que atuam na coordenação do programa, os quais representam, respectivamente, os departamentos de gestão dos programas de transferência de renda; de operação e; do cadastro único, para aplicação de um questionário, o qual teve por objetivo subsidiar a identificação dos pontos fortes e fracos da governança em rede do programa.

⁴⁰ A quantidade de entrevistas realizadas foi considerada suficiente, uma vez que as informações e fatos apresentados já estavam chegando ao 'ponto de saturação', depois do qual não se apresentam informações novas relevantes ao estudo, podendo-se dar por concluído esta etapa de levantamento de dados.

⁴¹ Este encontro pode ser classificado como uma espécie de *grupo focal* – um instrumento de pesquisa cujo objetivo é perceber os aspectos normativos e valorativos que regem um determinado grupo. Os grupos focais têm sido utilizados nas ciências sociais como forma de entender a dinâmica das atitudes, opiniões, motivações e preocupações dos indivíduos. Uma das grandes vantagens desses grupos é o fato dos dados serem gerados através da interação entre os participantes.

CAPÍTULO 3

O MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME

Este capítulo apresentará o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), sua missão e estrutura organizacional, bem como o programa objeto deste estudo. Para isso, é necessária uma breve contextualização que antecede sua criação.

A Constituição Federal de 1988 pode ser entendida como o marco da garantia de direitos de cidadania e da construção da rede de proteção social, além de representar a materialização do processo de redemocratização do Brasil. Nesse contexto, merecem destaque a responsabilização do Estado na garantia de direitos, o compromisso com a democracia direta, por meio da institucionalização de canais de participação da população no controle da gestão pública e a configuração de um novo pacto federativo, com ênfase na descentralização e no fortalecimento dos municípios, dotados de responsabilidades e de competências próprias, de governo próprio, de autonomia para legislar e instituir tributos em sua esfera de atuação, além de definir que a Seguridade Social é constituída pelas políticas de previdência social, de saúde e de assistência social.

No campo das políticas públicas, cabe destacar que a partir da Constituição, estados e municípios vieram a ter novo papel, particularmente no que se refere à gestão das políticas sociais. Os municípios foram reconhecidos como entes federativos autônomos, com competência para organizar e prestar diferentes tipos de serviços públicos de interesse local, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão. O nível federal passou a transferir para os estados, e, principalmente, para os municípios, um conjunto de responsabilidades e prerrogativas na gestão das políticas, programas e prestação de serviços sociais e assistenciais.

A criação do MDS se insere nesse contexto e implicou no aumento significativo dos investimentos em políticas de proteção, assistência e desenvolvimento social – que se traduzem em programas e ações de transferência de renda, segurança alimentar e nutricional, assistência social e inclusão produtiva. Isso significou uma expansão substantiva da cobertura de serviços e da rede de

proteção social e, em 2005, cerca de 50 milhões de pessoas pobres e/ou vulneráveis foram beneficiadas pelos programas do MDS.

A complexidade das demandas sociais aliada a implementação descentralizada dos programas do MDS pressupõe uma articulação ou mesmo integração no nível da família, da comunidade e do território. Isso significa que a gestão e operacionalização dos programas dependem da coordenação não só entre setores dentro de uma esfera de governo, mas entre seus vários níveis – União, estados e municípios.

3.1. MISSÃO E ESTRUTURA

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome foi criado pela Medida Provisória nº 163, de 23 de janeiro de 2004, transformada na Lei nº 10.868, de 13 de maio de 2004, fundindo as estruturas do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), Ministério da Assistência Social (MAS) e a Secretaria Executiva do Programa Bolsa Família, vinculada à Presidência da República. Nessa reestruturação, o MDS passou a administrar todos os programas sociais das antigas estruturas, procurando articulá-los numa política integrada de proteção social.

Sua missão é promover a inclusão social e a emancipação das famílias brasileiras, erradicando a fome e a miséria no Brasil por meio de políticas públicas de proteção e promoção social. Tem como centralidade a articulação e a execução de políticas sociais do Governo Federal, que expressem a decisão de enquadrar o problema da fome e da exclusão social como uma questão prioritária na agenda nacional.

O MDS coloca-se como um dos atores fundamentais do FOME ZERO – uma estratégia impulsionada pelo Governo Federal para assegurar o direito humano à alimentação adequada, priorizando as pessoas com dificuldade de acesso aos alimentos. Tal estratégia insere-se na promoção da segurança alimentar e nutricional, que busca a inclusão social e a conquista da cidadania da população mais vulnerável à fome.

A organização institucional do MDS envolve políticas de segurança alimentar e nutricional, de assistência social e de renda de cidadania, que estão a cargo, respectivamente, das seguintes secretarias finalísticas: Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN), Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC). Compõem também essa estrutura outras duas secretarias para o desenvolvimento de atividades-meio: Secretaria de Articulação Institucional e Parcerias (SAIP) e a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI). Veja na Figura 3 o organograma do Ministério.

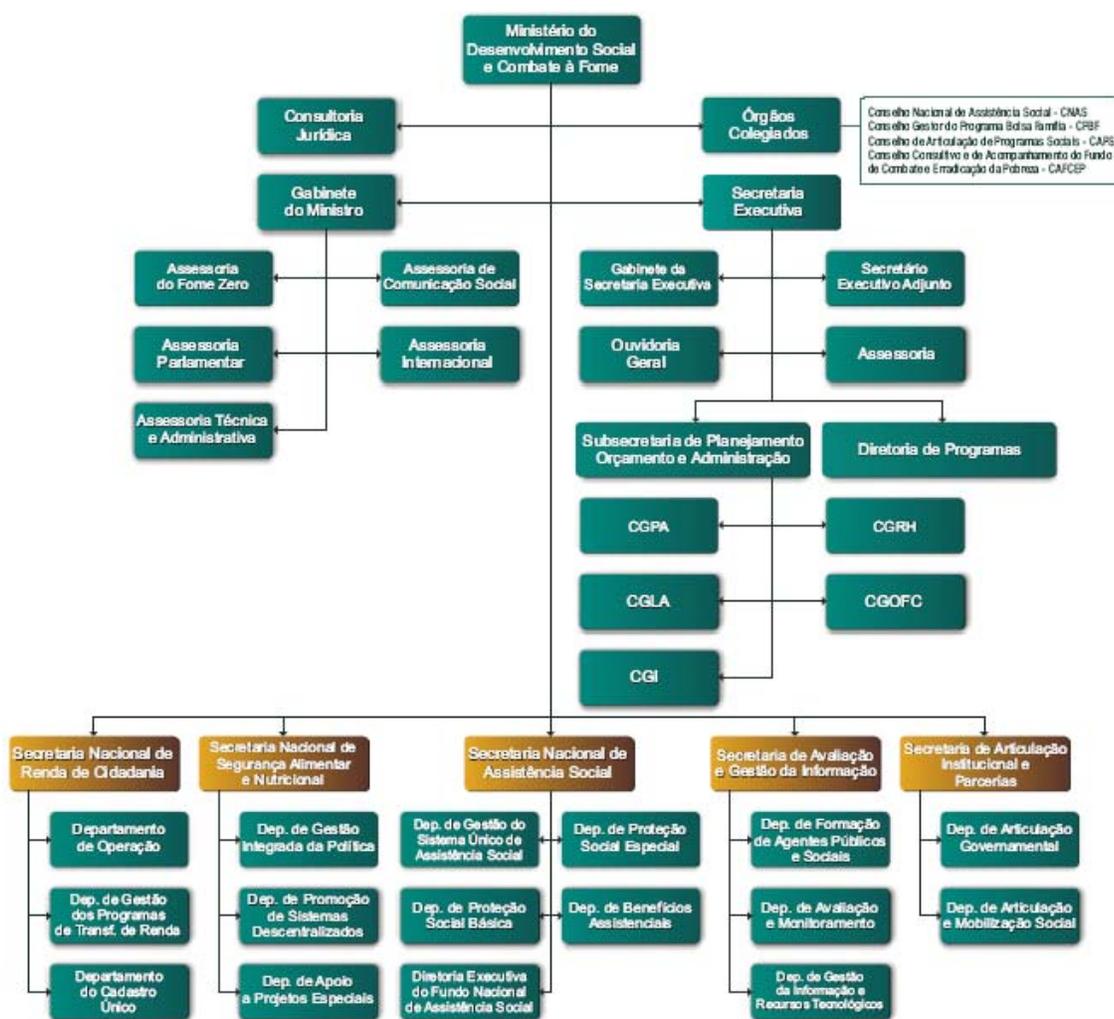


Figura 3 – Organograma do MDS

FONTE: www.mds.gov.br (2008)

A Secretaria Nacional de Assistência Social coordena a formulação e implementação da Política Nacional de Assistência Social, assim como garante o funcionamento do Sistema Único Nacional de Proteção Social, baseado na cidadania e na inclusão social, mediante a unificação e descentralização de serviços, programas e projetos de Assistência Social em todo o território nacional.

A Secretaria Nacional de Renda de Cidadania implementa, coordena e acompanha os programas e projetos da Política Nacional de Renda de Cidadania no país. É também a responsável pela gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único, além de articulação das ações específicas dos programas de transferência de renda federal, estadual e municipal.

A missão institucional da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional é formular e implementar a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Seu principal objetivo é garantir aos cidadãos o acesso a comida e água em quantidade, qualidade e regularidade suficientes, de maneira sustentável e respeitando as diversidades culturais. Para tanto, a SESAN desenvolve ações estruturantes e emergenciais de combate à fome por meio de programas e projetos de produção e distribuição de alimentos, de apoio e incentivo à agricultura familiar, de desenvolvimento regional, de educação alimentar e nutricional e outros voltados a populações específicas, como indígenas e quilombolas, contribuindo, assim, com o conjunto de estratégias do FOME ZERO.

A Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação é responsável por desenvolver e implementar instrumentos de avaliação e de monitoramento de políticas, programas, projetos e serviços implementados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Essas atividades são realizadas por meio do Sistema de Avaliação e Monitoramento, que engloba a produção de indicadores para acompanhar a execução dos programas, o desenvolvimento de ferramentas computacionais para o tratamento das informações, além de estudos e pesquisas realizados em parceria com instituições públicas e privadas que avaliam a implementação e os resultados dessas ações. Outra tarefa é promover a gestão do conhecimento, diálogo de políticas e cooperação técnica em gestão pública de forma articulada com órgãos, entidades, poderes e esferas federativas, incluindo a de outros países.

A Secretaria de Articulação Institucional e Parcerias estabelece parcerias com entidades da sociedade civil (empresas, ONGs, igrejas, sindicatos e até organismos internacionais), além de ser a interlocução entre os governos federal, estadual e municipal. Essa Secretaria tem a finalidade de articular as diversas ações de desenvolvimento social e promover sua integração para produzir resultados mais eficazes e sustentáveis aos seus beneficiários.

Tem como atribuições mais específicas: gerenciar as ofertas e demandas sociais do FOME ZERO (uso da logomarca Fome Zero e doações); representar o MDS em instâncias que demandam abordagem intersetorial dos programas, projetos e ações do Ministério; coordenar ações transversais no âmbito do MDS e na interlocução com outros órgãos do Governo Federal, em especial, aquelas referentes a povos e comunidades tradicionais, catadores de materiais recicláveis e geração de oportunidades e renda.

A Figura 4 apresenta os principais programas, projetos e ações do MDS, cuja descrição sumária encontra-se no Anexo 1.

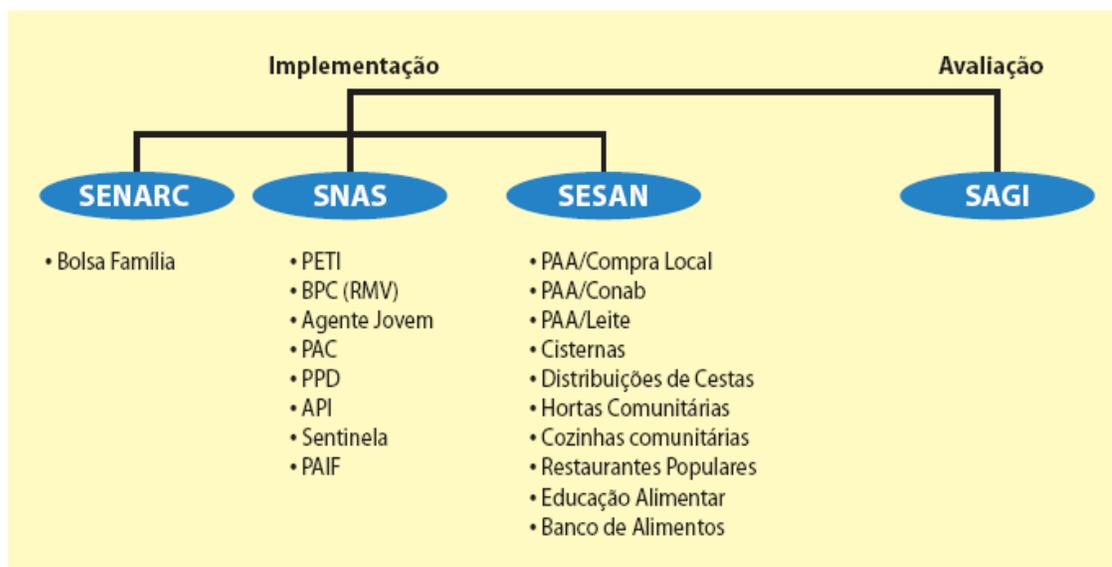


FIGURA 4 – MDS: IMPLEMENTAÇÃO, AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO DE PROGRAMAS

FONTE: VAITSMAN; RODRIGUES; PAES-SOUSA (2006)

3.2. O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA⁴²

O Programa Bolsa Família (PBF) foi criado pela Medida Provisória nº 132 de outubro de 2003⁴³, convertendo-se na Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, sendo regulamentada pelo Decreto nº 5.209 de 17 de setembro de 2004. É o principal programa de transferência direta de renda com condicionalidades do Governo Federal. Possui grande magnitude, seja em termos orçamentários e financeiros (da ordem de R\$ 10,9 bilhões⁴⁴), seja em termos da sua abrangência social (11,1 milhões de famílias atendidas em todo território nacional).

Ele surgiu da unificação de programas de transferência de renda, intitulados Programas Remanescentes, os quais eram operados de forma dispersa por diferentes ministérios, causavam sobreposição de custos operacionais e de público alvo, além de competição intergovernamental. A estratégia de unificação teve como foco a unidade familiar e não mais seus membros considerados em separado. São estes os programas unificados:

- Programa Nacional de Renda Mínima – “Bolsa Escola”, sob coordenação do Ministério da Educação (MEC);
- Programa Nacional de Acesso à Alimentação – “Cartão Alimentação”, sob direção do extinto Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome;
- Programa Nacional de Renda Mínima – “Bolsa Alimentação”, sob direção do Ministério da Saúde (MS);
- Programa Auxílio-Gás, sob coordenação do Ministério de Minas e Energia.

Sob essa mesma orientação de unificação, desde dezembro de 2005⁴⁵, está em andamento a integração do PBF com o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI).

⁴² As informações desta seção são baseadas no site do Ministério: www.mds.gov.br; no livro: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Catálogo de indicadores de monitoramento dos programas do MDS*. Júnia Valéria Quiroga da Cunha (Org.). Brasília, DF: MDS; SAGI, 2007. 224 p. e; no material do curso a distância promovido pelo MDS.

⁴³ Nesse período, o governo federal realizava ações no sentido de unificar os programas de transferência de renda existentes no país.

⁴⁴ Dado do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), março/ 2008.

⁴⁵ Portaria GM/MDS nº. 666, de 28 de dezembro de 2005.

Os objetivos do PBF são:

- Promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social;
- Promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público;
- Combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional;
- Estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza;
- Combater a pobreza.

Para atingir esses objetivos, sua estrutura está fundamentada em torno de três dimensões: 1) promoção do alívio imediato da pobreza; 2) contribuição para redução da pobreza entre gerações, por meio de reforço no cumprimento das condicionalidades; 3) articulação com programas complementares, de forma a desenvolver as capacidades das famílias beneficiárias, para que tenham condições de superar situações de vulnerabilidade e pobreza. Entre os exemplos de programas complementares ao PBF incluem-se programas de geração de trabalho e renda, combate ao trabalho escravo, capacitação profissional, alfabetização de jovens e adultos e acesso à energia elétrica.

Como condicionalidades do Programa, as famílias beneficiárias devem garantir a matrícula e a frequência mínima de 85% da carga horária escolar de suas crianças e adolescentes de 6 a 15 anos de idade, bem como responsabilizar-se pelos cuidados básicos em saúde: atualização do calendário de vacinação (para crianças entre 0 e 6 anos) e cumprimento da agenda pré e pós-natal para gestantes e nutrizes. Dessa forma, as condicionalidades podem ser entendidas como um contrato entre as famílias e o poder público.

O critério de elegibilidade do Programa é centrado na renda familiar. As potenciais beneficiárias do Programa são famílias com renda mensal *per capita* de até R\$120,00⁴⁶ inscritas no Cadastramento Único dos Programas Sociais do

⁴⁶ Quando da implementação do Programa, os valores de referência para a renda familiar *per capita* para caracterização das situações de pobreza e extrema pobreza no âmbito do Programa Bolsa Família eram, respectivamente, R\$ 100,00 e R\$ 50,00. O Decreto nº. 5.749, de 11 de abril de 2006, alterou esses valores de referência para R\$ 120,00 e R\$ 60,00.

Governo Federal (CadÚnico)⁴⁷. As prefeituras são as responsáveis pelo cadastramento das famílias potencialmente beneficiárias, mas a inclusão no Programa é competência exclusiva do MDS e realizada de forma impessoal, com prioridade às famílias de menor renda.

Os valores dos benefícios para famílias pobres (com renda mensal *per capita* de R\$ 60,01 a R\$ 120,00) e extremamente pobres (com renda mensal *per capita* de até R\$ 60,00) variam entre R\$ 18,00 e R\$ 172,00⁴⁸, de acordo com a renda mensal por pessoa e o número de crianças e adolescentes até 17 anos – benefício variável jovem (BVJ).

Famílias extremamente pobres recebem o benefício fixo de R\$ 58,00 mensais, além de um valor mensal variável de R\$ 18,00 para cada criança ou adolescente de até 15 anos, respeitando o limite de R\$ 112,00 (ou seja, no máximo de três filhos) e se houver adolescentes de 16 e 17 anos, o benefício pode chegar a R\$ 172,00. As famílias pobres não são elegíveis para o benefício fixo, mas podem receber o benefício mensal variável de R\$ 18,00 por criança ou adolescente de até 15 anos, podendo chegar a R\$ 54,00 e no caso de ocorrência de adolescentes de 16 e 17 anos, o limite do benefício será de R\$ 114,00.

Na tabela a seguir são visualizados os valores dos benefícios, de acordo com os critérios de elegibilidade e composição familiar:

⁴⁷ É por meio do CadÚnico que se realiza a seleção dos beneficiários do Bolsa Família, dentre outros programas do Governo Federal voltados para famílias pobres. Contudo, cabe salientar que o fato de as famílias estarem incluídas no CadÚnico não gera sua inclusão automática em programas do Governo Federal. O CadÚnico é um instrumento de coleta de informações que tem como objetivo identificar todas as famílias em situação de pobreza.

⁴⁸ A Medida Provisória nº 411, de 28 de dezembro de 2007 que dispõe sobre o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem) incluiu um benefício variável vinculado ao adolescente no valor de R\$ 30,00 às famílias com renda familiar *per capita* de até R\$ 120,00, sendo pago até o limite de dois benefícios por família.

TABELA 1 – CÁLCULO DOS BENEFÍCIOS DO PBF

Critério de Elegibilidade		Ocorrência de crianças/adolescentes 0-15 anos	Quantidade de tipo de benefício	Valores do benefício (R\$)
Situação das famílias	Renda mensal por pessoa			
Situação de pobreza	De R\$ 60,00 a R\$ 120,00	1 criança ou adolescente	1 variável	18,00
		2 crianças ou adolescentes	2 variáveis	36,00
		3 crianças ou adolescentes	3 variáveis	54,00
		⋮	⋮	⋮
		Adolescentes de 16 e 17 anos	3 variáveis + 2 BVJ	114,00
Situação de extrema pobreza	Até R\$ 60,00	Sem ocorrência	Básico	58,00
		1 criança ou adolescente	Básico + 1 variável	76,00
		2 crianças ou adolescentes	Básico + 2 variáveis	94,00
		3 crianças ou adolescentes	Básico + 3 variáveis	112,00
		⋮	⋮	⋮
		Adolescentes de 16 e 17 anos	Básico + 3 variáveis + 2 BVJ	172,00

FONTE: www.mds.gov.br/bolsafamilia. Acesso em 01/03/2008

Destaca-se que a concessão do benefício financeiro do PBF é de atribuição exclusiva do MDS e é operacionalizada pela SENARC. A concessão é feita com base em dois critérios: 1) estimativa da pobreza em cada município; 2) informações contidas no CadÚnico. O saque do benefício é feito pelo responsável legal (RL), por meio do cartão magnético, que é o principal meio para o acesso das parcelas de pagamento pela família. Em caso de impossibilidade de saque, via cartão magnético, o RL pode fazê-lo via guia de pagamento avulsa.

Importante destacar, que embora as famílias recebam os benefícios segundo regras e critérios estabelecidos nacionalmente, cada estado e município poderão ter critérios próprios de complementação dos valores. Por exemplo, uns estabeleceram um piso mínimo dos benefícios, como o Acre, outros elevaram os valores do benefício, como o Distrito Federal e Recife.

O Sistema de Gestão de Benefícios (SIBEC) é a principal ferramenta disponibilizada para o gestor municipal no processo de descentralização do PBF. Os municípios podem realizar atividades de gestão de benefícios, desde que cumpram

alguns requisitos normatizados pelo MDS. Dentre estas ações, encontram-se: a) *bloqueio*: atividade em que há suspensão temporária de pagamento de benefício, utilizada para averiguação de alguma suspeita de irregularidade; b) *desbloqueio*: liberação de benefício bloqueado, para que seja disponibilizado para a família; c) *cancelamento de benefício*: exclusão da família do programa, utilizado nos casos em que há comprovação de alguma irregularidade ou quando a família não atende mais ao critério de elegibilidade do programa.

Para apoiar a gestão de condicionalidades pelo gestor municipal, o MDS está em fase de implementação do Sistema Integrado de Gestão de Condicionalidades do Programa Bolsa Família (SICON). Entende-se por gestão de condicionalidades, o conjunto de ações articuladas entre o governo federal, estadual e municipal que visa o acompanhamento periódico das contrapartidas assumidas pelas famílias.

Na prática, a gestão de condicionalidades ocorre da seguinte forma: as secretarias municipais de educação devem informar ao MEC a frequência escolar das crianças e/ ou adolescentes entre 6 a 15 anos a cada bimestre, mas devido a problemas operacionais o controle vem sendo realizado trimestralmente; já as secretarias municipais de saúde devem informar ao MS o estado de vacinação das crianças de 0 a 6 anos e o estado de saúde das mulheres grávidas e nutrízes a cada semestre.

Importante ressaltar, que na medida em que existem regras de condicionalidades e de acompanhamento de seu cumprimento, cabe ao poder público disponibilizar os serviços socioassistenciais (neste caso, saúde e educação), a fim de fortalecer o acesso das famílias, em situação de vulnerabilidade social, a esses serviços.

Cabe destacar, que o Programa Bolsa Família prevê instâncias de controle social, as quais objetivam construir uma relação pactuada na parceira e na conjunção de esforços, que possibilite o enfrentamento das diversas condições de risco e vulnerabilidade. Refere-se à participação da sociedade no planejamento, acompanhamento, fiscalização e avaliação da execução do programa.

O controle social deve ser composto por um comitê ou conselho formado por representantes do poder público e da sociedade civil, de forma paritária e

intersetorial. Possui diversas atribuições quanto ao acompanhamento do cadastramento único, gestão de benefícios e de condicionalidades, bem como estimular o gestor do programa, na condição de representante do poder local, a estabelecer parcerias para promoção de ações/ atividades que atendam o público do PBF.

A fiscalização no Bolsa Família é uma forma de controle que visa verificar se o programa está sendo implementado de acordo com as especificações para ele estabelecidas. Em janeiro de 2005 foi criada a Rede Pública de Fiscalização do PBF que é composta pelos Ministérios Públicos Federal e Estaduais, Controladoria-Geral da União (CGU) e o Tribunal de Contas da União (TCU). O trabalho conjunto dessas instituições, integrado ao MDS tem o objetivo de fortalecer o monitoramento e o controle das ações voltadas à execução do programa sem que isso represente qualquer interferência na autonomia e competência de cada uma das instituições.

Quanto à execução e gestão do programa, a lei de criação do Bolsa Família em seu art. 8º, estabelece o seguinte:

[...] a execução e a gestão do Programa Bolsa Família são públicas e governamentais e dar-se-ão de forma descentralizada, por meio da conjugação de esforços entre os entes federados, observada a intersetorialidade, a participação comunitária e o controle social.

Mesmo que a Constituição Federal tenha criado as bases para a responsabilidade conjunta e para a cooperação entre a União, estados e municípios no combate à pobreza, à desigualdade e à exclusão social, o fato de o PBF não ser um direito constitucional, sendo criado por meio de lei ordinária, infraconstitucional, fez com que fosse necessário implementar processos de negociação e coordenação federativa com características bastante diversa daquelas que são usuais nas políticas públicas brasileiras. Dessa forma, foi preciso construir mecanismos voluntários de adesão e pactuação, a chamada *descentralização pactuada*.

O primeiro mecanismo de relação federativa se dá por meio da formalização de um processo de **adesão**, em que o município ou estado se compromete a desenvolver ações específicas, previamente formalizadas, para apoiar a implementação, gestão, controle social e fiscalização do PBF e do Cadastro Único no seu território. Esse mecanismo ocorre em praticamente todos os municípios

brasileiros⁴⁹. Importante destacar, que ao aderir ao Bolsa Família e ao CadÚnico, o município deve comprovar a existência de uma instância de controle social, que pode ser própria do programa ou por delegação de competência a uma instância anteriormente existente.

O segundo mecanismo, denominado **pactuação**, é representado por processos formais de integração entre o PBF e iniciativas de transferência de renda próprias de estados e municípios. A pactuação é formalizada mediante assinatura de um Termo de Cooperação, que pode envolver a integração de programas próprios de transferência de renda ou a complementação do valor pago pelo PBF.

Embora os benefícios do Bolsa Família sejam repassados diretamente pelo Governo Federal às famílias, o Programa tem a participação de todos os entes federados. Cada esfera de governo possui atribuições⁵⁰ e competências diferenciadas na gestão do PBF. A Portaria GM/MDS nº 555, de 2006 define as responsabilidades de cada um destes entes:

A gestão do Programa Bolsa Família no âmbito federal é de responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, por meio da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania – SENARC. Outros órgãos federais também têm responsabilidades na implementação do Programa, como os Ministérios da Saúde e da Educação, responsáveis pelo acompanhamento das condicionalidades nas respectivas áreas, e a Caixa Econômica Federal⁵¹, agente operador do Programa, mediante contrato com o MDS.

Cabe à SENARC:

- Elaborar as normas e regulamentos do PBF;
- Gerir o Cadastro Único dos Programas Sociais;

⁴⁹ Dos 5.564 municípios brasileiros, apenas 4 não formalizaram adesão ao PBF.

⁵⁰ Atribuições dos entes federados foram retiradas do site www.mds.gov.br/bolsafamilia. Acesso em 01/03/2008.

⁵¹ A Caixa Econômica Federal é responsável pelo fornecimento de infra-estrutura para organização e manutenção do Cadastro Único; processamento do banco de dados, desenvolvimento e fornecimento dos aplicativos de entrada e transmissão de dados; identificação de pessoas cadastradas com o Número de Identificação Social – NIS; atendimento aos beneficiários e cadastramento de senha; efetivação e processamento dos benefícios. Para realizar tais atividades, a Caixa tem contrato de prestação de serviços com o MDS, composto por um projeto básico, com definição de todos os serviços a serem prestados pela Caixa, e por um Acordo de Nível de Serviços - ANS, que contém parâmetros de qualidade esperada, sanções em caso de não cumprimento de tais parâmetros e indicadores para monitoramento de cada item constante no ANS.

- Fiscalizar a gestão local do PBF;
- Promover melhorias e incentivar a utilização do Sistema de Gestão de Benefícios (SIBEC) por parte dos gestores municipais, coordenadores estaduais; membros das Instâncias de Controle Social e integrantes da Rede Pública de Fiscalização do PBF, com vistas à eficiência, eficácia e transparência das ações de gestão de benefícios;
- Promover o intercâmbio das boas práticas entre os gestores municipais do PBF e a sua divulgação em nível nacional;
- Realizar atividades de gestão de benefícios;
- Promover ações de capacitação dos agentes responsáveis pelas atividades de gestão de benefícios e dos membros das instâncias de controle social em parceria com os demais entes federativos.

A participação dos estados na gestão de benefícios está focada na coordenação dos municípios que fazem parte de seu território. Os estados exercem a função de promotores do desenvolvimento das atribuições municipais, não apenas estimulando uma ação local qualificada, como também fornecendo o suporte e o apoio técnico necessário ao planejamento e desenvolvimento do Programa.

Compete ao Estado:

- promover o credenciamento ao SIBEC dos servidores do Governo Estadual e dos membros da instância de controle social;
- divulgar aos demais órgãos públicos estaduais e à sociedade civil organizada informações relativas aos benefícios do PBF e dos Programas Remanescentes, propiciando, assim, maior transparência às atividades de gestão de benefícios realizadas pelos municípios dentro do seu estado;
- realizar ações de capacitação dos agentes municipais e estaduais responsáveis pela gestão de benefícios em parceria com o MDS;
- acompanhar a gestão de benefícios desenvolvida pelos municípios em seu estado, prioritariamente via SIBEC, e ainda informar a SENARC eventuais irregularidades e/ou denúncias identificadas na prestação dos serviços de

competência do Agente Operador ou de sua rede credenciada na localidade (correspondente bancário, agentes lotéricos etc).

No modelo de gestão descentralizada do PBF, os governos municipais são os principais gestores do Programa junto às famílias. Neste sentido, os gestores municipais, que atuam como executores locais do PBF, podem identificar mudanças socioeconômicas das famílias e realizar as devidas atividades de gestão de benefícios, de forma centralizada ou descentralizada. O gestor municipal deve manter-se atento, também, à mobilidade geográfica, característica presente nesse estrato da população, promovendo os ajustes necessários nos cadastros das famílias beneficiárias.

Compete aos municípios⁵²:

- verificar, periodicamente, se as famílias do PBF e dos Programas Remanescentes atendem aos critérios de elegibilidade traçados pelos respectivos programas, utilizando para isso técnicas de amostragem estatística, de modo a adequar os benefícios financeiros à realidade das famílias;
- realizar o credenciamento dos funcionários da prefeitura e dos integrantes da instância de controle social municipal ao SIBEC, bem como capacitar os usuários;
- atender aos pleitos de informações e de esclarecimentos da Rede Pública de Fiscalização;
- divulgar as informações relativas aos benefícios do PBF e dos Programas Remanescentes aos demais órgãos públicos locais e à sociedade civil organizada;
- manter a SENARC informada sobre os casos de deficiências ou irregularidades identificadas na prestação dos serviços de competência do Agente Operador ou de sua rede credenciada na localidade (correspondente bancário, agentes lotéricos, etc).

⁵² Ressalta-se que o Distrito Federal tem responsabilidades no programa similares aos do município.

Destaca-se que estabelecer parcerias com órgãos e instituições governamentais e não governamentais, para oferta de programas sociais complementares é de responsabilidade de todos os entes federados.

A seguir é apresentada a Figura 5 que ilustra como é feita a interação operacional entre o MDS, os municípios e a Caixa:

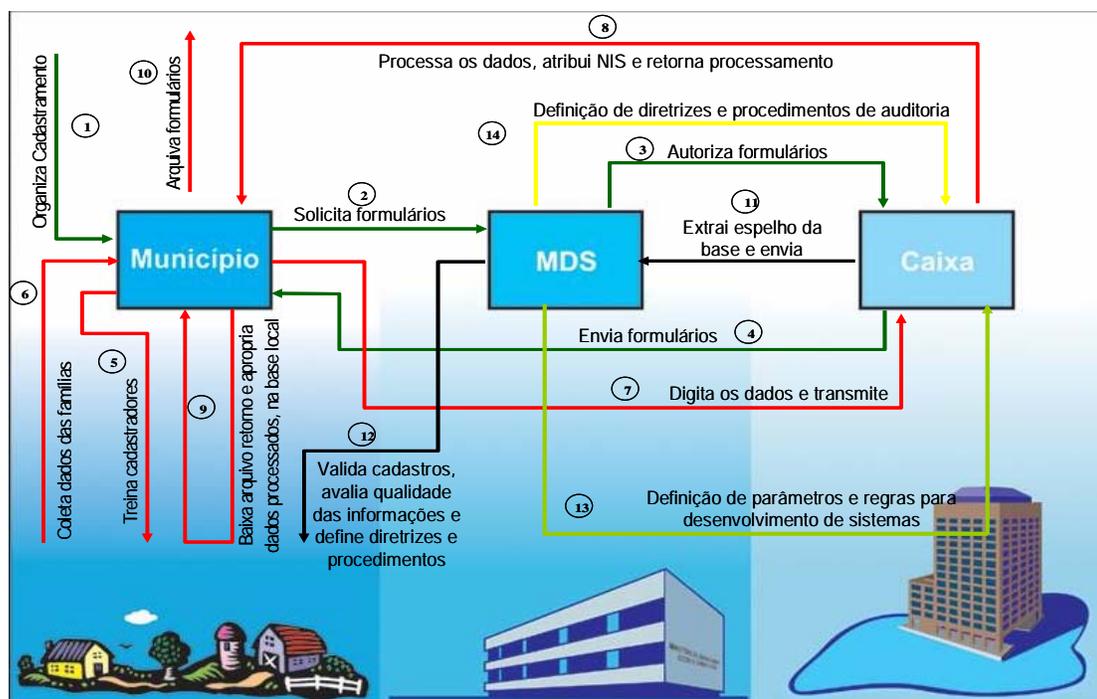


FIGURA 5 - INTERAÇÃO ENTRE MDS, MUNICÍPIOS E CAIXA ECONÔMICA FEDERAL

FONTE: SENARC/ MDS (2007)

Para apoiar os municípios na gestão descentralizada do PBF e no atendimento das famílias, o Governo Federal repassa recursos financeiros aos governos locais. Esse repasse tem como referência o Índice de Gestão Descentralizada (IGD), que é calculado com base em quatro variáveis: a) qualidade das informações do Cadastro Único, b) atualização das informações cadastrais pelo menos a cada dois anos, c) atendimento e informações sobre o cumprimento das condicionalidades da área de educação; d) atendimento e informações sobre o cumprimento das condicionalidades da área de saúde.

Os recursos do IGD são repassados aos municípios mensalmente. Entre as atividades que podem ser realizadas pelos municípios com recursos do IGD,

destacam-se: gestão de condicionalidades; acompanhamento das famílias beneficiárias, especialmente das mais vulneráveis; cadastramento de novas famílias, atualização e revisão do cadastro e; implementação de ações complementares. O fortalecimento da gestão descentralizada também tem demandado a construção de sistemas informatizados que permitam maior autonomia e qualidade de gestão, em especial para os municípios.

A prestação de contas da transferência de recursos do IGD deve compor a prestação de contas anual do Fundo Municipal de Assistência Social – FMAS e estar disponível e acessível, no próprio município, para averiguações pelo MDS e pelos órgãos de controle interno e externo.

3.2.1. A REDE DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

A partir da descrição do Programa Bolsa Família e com base nas informações obtidas nas entrevistas é possível visualizar um programa estruturado em rede, uma vez que se constatou uma relação de interdependência entre os diferentes níveis administrativos e de horizontalidade entre os principais gestores do programa – União, municípios e CEF – os quais são dotados de autonomia, trocam recursos e compartilham interesses comuns. A ilustração a seguir facilita essa compreensão.

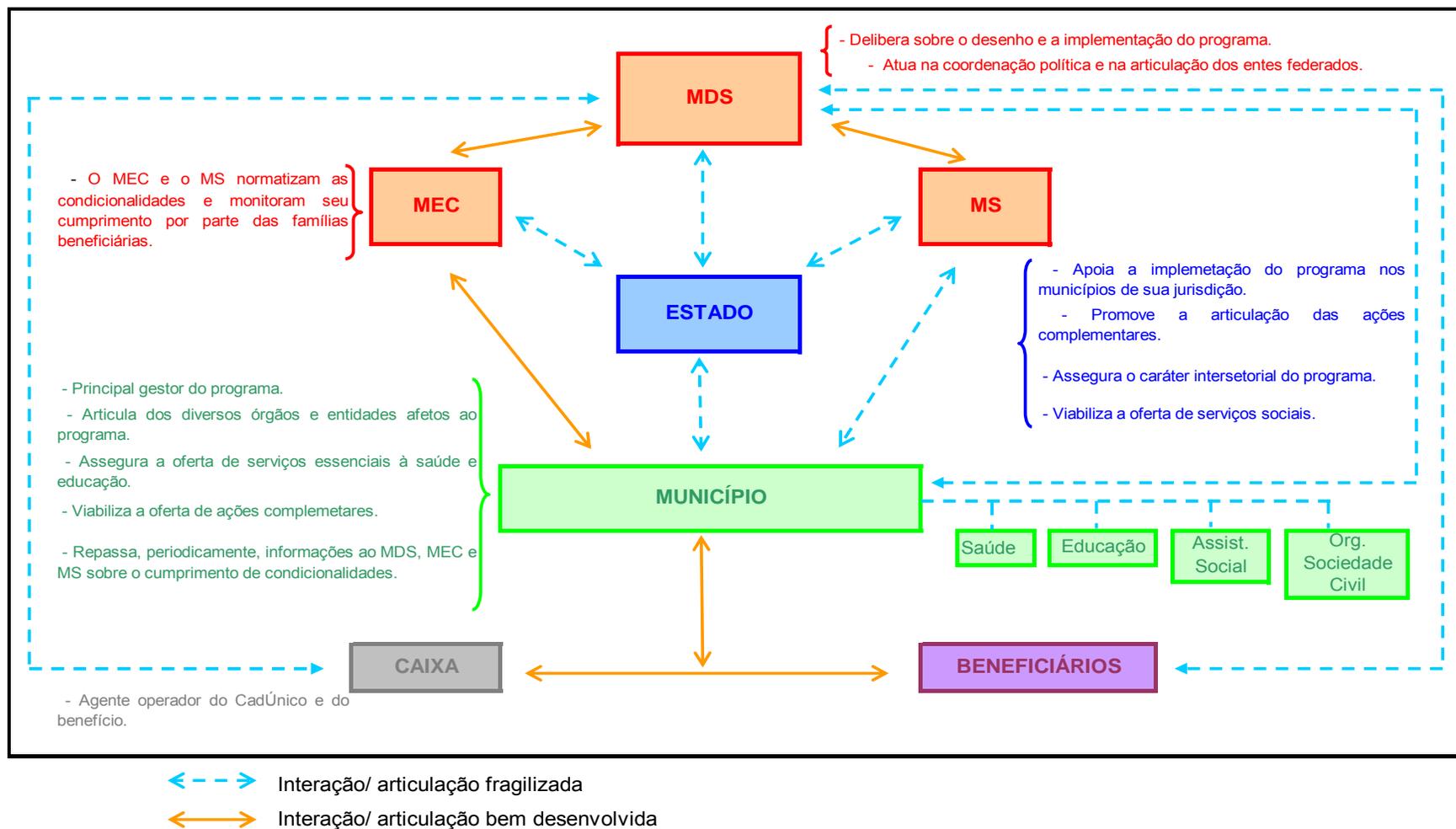


FIGURA 6 – COMPOSIÇÃO DA REDE NO PBF E INTERAÇÃO ENTRE OS PRINCIPAIS ATORES

FONTE: A autora (2008) baseada nos documentos sobre o programa e nas entrevistas

A rede do Programa Bolsa Família foi impulsionada pelo pacto federativo previsto na CF/88, que estabelece, entre outros princípios, a descentralização político-administrativa e um formato de competências comuns para maior parte das políticas sociais brasileiras. A Figura 6 ilustrou os atores envolvidos na implementação do programa e sua interação/ articulação, bem como suas principais funções.

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) é o gestor federal do Programa Bolsa Família, que compartilha determinadas tarefas com o Ministério da Saúde (MS) e o Ministério da Educação (MEC), principalmente no que se refere ao acompanhamento do cumprimento das condicionalidades. Esses atores devem possuir, necessariamente, uma relação bem desenvolvida como os municípios e estados.

O estado é o ator responsável em dar apoio ao município para implementação do programa, assegurando, por exemplo, o caráter intersetorial que exige o programa, bem como acompanhar a gestão dos benefícios.

Os municípios são os principais responsáveis pela execução do programa, convivendo de perto com a realidade local e com as famílias beneficiárias. Devem estar em constante relação com os outros entes federados – no âmbito federal com MDS, MS e MEC, no que tange ao controle de condicionalidades e controle social; e na esfera estadual com o estado que abrange sua jurisdição a fim de apoiá-lo na implementação, assim como viabilizar a oferta de serviços socioassistenciais.

Os municípios têm entre suas atribuições articular os diversos órgãos e entidades afetos ao programa, o que pela figura mostrada acima não parece ser uma tarefa bem desenvolvida, uma vez que as diversas secretarias estaduais podem possuir diferentes concepções sobre o programa e disputa por orçamento.

A Caixa Econômica Federal, empresa pública de personalidade jurídica de Direito Privado, é o agente operador do Cadastro Único e do pagamento do benefício. Deve manter uma constante relação com os municípios, MDS e beneficiários do programa, como mostrado na Figura 5.

Para uma melhor compreensão sobre a interação entre os principais atores envolvidos no programa serão apresentados os resultados sobre as condições estruturais e operacionais da rede presentes no Capítulo 4 e 5 desta dissertação.

3.2.2. AVALIAÇÕES SOBRE O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA – DESCRIÇÃO SUMÁRIA

Nesta seção serão apresentadas algumas avaliações realizadas sobre o Programa Bolsa Família, destacando a realizada pelo TCU, em 2004; pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (Cedeplar/ UFMG), no período entre dezembro de 2004 e novembro de 2006; pelo Núcleo de Pesquisas Sociais da Universidade Federal Fluminense (DataUFF), em 2006; pelo Instituto Pólis, em 2004, pela Ong Ações em Gênero Cidadania e Desenvolvimento (AGENDE), realizada em 2006.

A análise dessas avaliações subsidiará o entendimento quanto alguns aspectos do processo de gestão e do impacto do programa durante os primeiros anos de sua existência.

A avaliação do PBF pelo Tribunal de Contas da União foi realizada no início de 2004. O programa foi avaliado sob três dimensões: 1) cumprimento e monitoramento das condicionalidades; 2) atuação do controle social e; 3) adequação do processo de distribuição e uso de cartões e senhas aos beneficiários.

As informações necessárias para avaliação do TCU foram obtidas por meio de entrevistas com gestores federais e municipais dos programas Bolsa Família, Bolsa-Alimentação, Bolsa-Escola, Cadastro Único, diretores de escolas e de unidades de saúde, conselheiros e beneficiários. Foram visitados cinco municípios de cada um dos estados da Bahia, Goiás, Minas Gerais e Rio Grande do Sul.

Sobre o cumprimento e monitoramento das condicionalidades, os trabalhos demonstraram que a implantação do Bolsa Família significou a desestruturação do sistema de monitoramento das condicionalidades da área de educação. Sendo que na saúde não houve mudança significativa no acompanhamento das condicionalidades, mas havia uma decisão do Ministério da Saúde de ampliar e aperfeiçoar o Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN), entretanto isso não seria viável no curto prazo dado que, em abril de 2004, apenas 561 municípios haviam sido capacitados para o seu uso.

Foi verificado que o sistema de controle de condicionalidades não tinha definição de regras de sanção em caso de descumprimento de contrapartidas. Ou seja, sem esse sistema, o Bolsa Família funcionava apenas como um programa de

transferência de renda, e a permanência desse quadro implicaria em falha no alcance do objetivo de combater a pobreza e a exclusão social de forma consistente.

Detectou-se que a ausência de definição de aspectos importantes sobre a operacionalização do programa, na época de sua implementação, implicou alto grau de desconhecimento dos gestores municipais, diretores de escola e de unidades de saúde e beneficiários sobre o Bolsa Família. Os gestores queixaram-se de falta de orientações e de informações acerca do programa, por exemplo, dúvidas sobre os critérios para inclusão de pessoas no Bolsa, a definição das cotas municipais e a sistemática de acompanhamento das condicionalidades, previsão de recebimento do benefício e dificuldades operacionais em relação ao CadÚnico. A maioria dos diretores de escola e unidades de saúde desconhecia o programa e confundia-o com os programas Bolsa-Escola e Bolsa-Alimentação. Também havia esse tipo de confusão entre os beneficiários, implicando em desconhecimento sobre as obrigações a cumprir na área de educação e saúde.

Essa desinformação sobre o Bolsa Família nos municípios decorreu, segundo a pesquisa, da ausência de definição de aspectos importantes do programa no nível federal e da sua falta de divulgação.

Na segunda dimensão, que diz respeito à atuação das instâncias de controle social, foi verificado que devido sua sistemática ainda não ter sido regulamentada, não havia canais de controle social voltados para o Bolsa Família em muitos dos municípios visitados, além disso, não foram instituídas novas instâncias e nem designadas aos conselhos preexistentes atribuições específicas para o acompanhamento do programa. Foi percebido também que a população apresentava dificuldades em participar do controle social, em boa parte por falta de informação.

Sobre a terceira dimensão – distribuição de cartões e senhas aos beneficiários – não foram encontrados graves problemas. Porém, foram constatadas algumas deficiências. A mais relevante referiu-se ao cadastramento da senha pela possibilidade de utilização dos seis últimos dígitos do Número de Identificação Social (NIS), o que aumentava o risco do saque de benefício por terceiros. Além disso, foram levantadas falhas no fluxo de informação entre a Caixa Econômica Federal e os municípios.

Outros achados da auditoria do TCU foram: dificuldades operacionais dos municípios em relação ao CadÚnico – dúvidas quanto à inserção de famílias na base de dados e o efetivo acesso aos benefícios, além de críticas aos critérios de inclusão e o relacionamento operacional com a Caixa – e falta de apoio e participação dos governos estaduais em relação às atividades do programa.

A pesquisa realizada pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (Cedeplar/ UFMG) apresentou os primeiros resultados de uma avaliação de impacto do Programa Bolsa Família nas dimensões de saúde, educação, trabalho e gastos. Para essa avaliação optou-se pelo uso de um método *quasi-experimental*⁵³.

Na dimensão saúde, o objetivo foi analisar os resultados da inserção do programa no estado de saúde das crianças de 0 a 6 anos – vacinas em dia – e das mulheres grávidas. Os resultados encontrados evidenciaram que o programa era ineficiente no sentido de garantir o cumprimento de condicionalidades, uma vez que não houve muita diferença na proporção de crianças vacinadas entre os beneficiários e os não beneficiários. Também não foi significativo o indicador de pré-natal para nenhum dos grupos de comparação.

No campo da educação, foram apresentados resultados positivos com relação à frequência escolar, evasão, estudo e trabalho infantil, porém diferenciais negativos no quesito progressão, indicando uma menor aprovação escolar dos beneficiários do Bolsa em relação ao grupo controle.

Para o indicador trabalho foram analisadas a condição de ocupação dos adultos nos domicílios e a procura por trabalho. Foram encontrados resultados positivos, indicando uma maior participação no mercado de trabalho dos beneficiários do Bolsa Família e um forte impacto do programa em termos do aumento da busca por trabalho, corroborando um estudo realizado pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de que, em 2006, 77% dos lares contemplados por programas sociais do governo federal tinha alguém trabalhando, o que derruba o mito de que o benefício gera acomodação, o chamado 'efeito preguiça'.

⁵³ O método *quasi-experimental* é baseado na comparação entre os participantes e os não participantes (grupo controle) do Programa. Essa técnica busca comparar famílias participantes e não participantes que sejam similares em termos de características observáveis.

No âmbito dos gastos foram verificados os efeitos do benefício sobre as despesas de consumo. Observaram-se impactos positivos nos domicílios em situação de extrema pobreza para os gastos com educação e vestuário infantis. Para os domicílios em situação de pobreza detectaram-se resultados positivos para os gastos com saúde, alimentação, educação e vestuário infantis.

O Núcleo de Pesquisas Sociais da Universidade Federal Fluminense (DataUFF), em 2006, desenvolveu uma pesquisa de opinião nas 27 unidades da federação, participando 53 municípios e 3000 famílias que recebiam o benefício. A idéia foi verificar a situação da segurança alimentar dos beneficiários com o surgimento do Bolsa Família. Os resultados desse estudo indicaram que o programa está contribuindo para redução da insegurança alimentar entre os beneficiários. Constatou-se uma melhora na qualidade e na variedade os alimentos disponíveis na unidade familiar. Porém, foi detectado que apesar de os responsáveis tentarem garantir pelo menos três refeições diárias às suas crianças, muitos afirmam que a quantidade de alimento disponível na unidade familiar é insuficiente para as crianças se alimentarem adequadamente. Identificou-se também a tendência de escolha dos alimentos menos saudáveis à medida que aumentava a faixa do recurso do programa.

Uma outra pesquisa de opinião realizada pelo da DataUFF esteve relacionada com a percepção dos beneficiários sobre o funcionamento do programa. Cerca de 60% dos entrevistados mencionaram o governo federal como responsável pelo Bolsa Família, o que parece indicar uma vinculação institucional acertada do programa. Por outro lado, foram detectados percentuais baixos de menção ao governo estadual e municipal.

A maioria dos entrevistados associou o programa a uma “ajuda” recebida, ao mesmo tempo, observou-se que os níveis de confiança na continuidade do benefício são elevados, embora não expressassem uma perspectiva de segurança absoluta no longo prazo.

A Pesquisa Nacional com Beneficiários do Bolsa Família⁵⁴, desenvolvida pelo Instituto Polis, em 2004, mostrou que as despesas com alimentos lideram a lista

⁵⁴ Pesquisa quantitativa, na qual foram realizadas 2.317 entrevistas, sendo que, nas regiões Sul, Sudeste, Centro-Oeste e Norte, o total de entrevistas em cada um foi de 400 e, na região Nordeste, 717, devido ao maior número de beneficiários existente nessa região.

dos itens mais consumidos com o benefício do programa, sendo citado por 48,7% dos responsáveis pela família, seguido por material escolar (18%), roupas e calçados (14,3%), remédios (10,1%), água/ luz/ gás (5,2%) e material de limpeza (1,5%). Outros itens são citados por menos de 1% dos beneficiários. Em relação à qualidade da alimentação, 82,4% dos domicílios participantes da pesquisa declararam que a alimentação da família melhorou depois de começarem a receber o benefício, 17,4% diz que a alimentação continuou igual e, apenas 0,2% dos domicílios afirmaram que a alimentação piorou.

Quanto ao estímulo à participação das famílias no programa, há muito pouco para se apontar. A pesquisa do Instituto Pólis indicou, por exemplo, que apenas 2,1% dos beneficiários identificaram a instância de controle social como órgão que procurariam em caso de problemas com o benefício ou de denúncia.

Esse fato pode estar atrelado à restrição da capacidade das prefeituras de planejar e executar atividades específicas para mobilização social das famílias, uma vez que o programa exige dos municípios um esforço grandioso para sua operacionalização. Além disso, as informações sobre o programa não são disseminadas de forma eficiente para os beneficiários, mesmo constatando o esforço da SENARC na elaboração de uma cartilha – agenda de compromissos da família – na qual apresenta os objetivos do programa, os compromissos assumidos, a importância das condicionalidades na vida da família, informações sobre o direito de receber o benefício em dinheiro, sem a exigência de comprar alguma mercadoria no local da retirada e outras orientações de cunho mais operacional, como o cuidado no sigilo da senha. Somando-se a isso, as famílias não entendem plenamente o programa, não sabem como é realizado o acesso a ele e a quem recorrer no caso de se sentirem injustiçadas; desconhecem o cálculo do seu benefício e, desse modo, não conseguem perceber o motivo pelo qual sua vizinha recebe R\$ 76,00 e ela R\$ 18,00 (MESQUITA, 2007, p.119).

O estudo desenvolvido pela Ong Ações em Gênero Cidadania e Desenvolvimento (AGENDE) abrangeu dez municípios: Belém (PA), Floriano (PI), Riachão (MA), São Luis (MA), Aracajú (SE), Candeias (BA), Passo do Camaragibe

(AL), Belo Horizonte (MG), Chapada do Norte (MG), Ecoporanga (ES)⁵⁵. A pesquisa enfatizou o impacto do Programa Bolsa Família na condição social das mulheres.

Constatou-se a importância do programa no que concerne à capacidade em modificar a vida das beneficiárias⁵⁶, sendo três os principais efeitos: 1) incremento da vida das mulheres como consumidoras; 2) afirmação da autoridade das mulheres no âmbito doméstico; 3) percepção das mulheres de pertencerem à cidadania brasileira. Nos dois primeiros casos, de acordo com a pesquisa, isso se deveu ao fato de elas passarem a ter renda. Enquanto o terceiro se deu pela dinâmica do próprio programa que exige a providência de documentações para o recebimento do benefício.

Esses estudos mostram que o Programa Bolsa Família, apesar de apresentar alguns resultados insatisfatórios, em geral, é bem avaliado no que se refere ao seu impacto. Alcançou melhorias ao longo dos 4 anos de sua existência quanto à sua capacidade de gestão, mostrou estar bem focado e tem impactado na redução da pobreza e na economia local, sendo seu modelo reconhecido internacionalmente. Além disso, seu aspecto condicional rompe a idéia de mera transferência de renda, fomentando oportunidades de melhoria nas condições de vida via saúde e educação.

⁵⁵ A seleção dos municípios baseou-se nos seguintes indicadores: (i) índice de desenvolvimento humano municipal; (ii) alto percentual de não brancos entre a população; (iii) alto percentual de cobertura do Programa Bolsa Família; (iv) proporção de população urbana e rural.

⁵⁶ Do total de responsáveis legais que recebem o benefício, 92% são do sexo feminino. A incidência de mulheres como responsáveis pela família no PBF não é coincidência, uma vez que a legislação desse programa mantém a orientação de que o benefício deve ser pago, preferencialmente, à mulher. Pode-se inferir que essa determinação baseia-se no relativo consenso de que as mulheres são mais apegadas à família e, desse modo, mais engajadas no cumprimento dos objetivos do programa.

CAPÍTULO 4

APLICAÇÃO DA METODOLOGIA MCDA AO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

O objetivo deste estudo é realizar uma avaliação de caráter formativo sobre a governança em rede do Programa Bolsa Família a fim de auxiliar os tomadores de decisão do programa a identificarem os aspectos bem sucedidos, assim como, as falhas nas ações e, a partir daí, incrementar ou inovar estratégias que busquem aperfeiçoar sua gestão.

Neste capítulo serão descritas as etapas que subsidiaram a construção do modelo de avaliação proposto pela pesquisadora e validado por decisores para que fosse aplicado aos gestores que atuam no programa, seguindo diretrizes da metodologia MCDA – ferramenta que o facilitador dispõe para conduzir o processo de apoio à decisão.

Para este estudo, partiu-se do pressuposto que a construção do modelo de apoio à decisão não é formada de etapas rígidas devido à geração contínua de conhecimento. Entretanto, houve uma seqüência para a condução desse processo, optando-se por dividi-lo em 5 etapas baseadas na concepção de Ensslin (2001):

1. Identificação do Contexto Decisório;
2. Estruturação do Problema;
3. Estruturação do Modelo Multicritério;
4. Avaliação das Ações Potenciais;
5. Análise dos Resultados do Modelo e Recomendações.

4.1. CONTEXTO DECISÓRIO

Nesta fase buscou-se conhecer os atores envolvidos no processo de tomada de decisão do Programa Bolsa Família. Ficou evidente que o funcionamento desse programa depende de uma ação intra e intergovernamental, bem como parcerias

públicas e privadas⁵⁷, verificando-se uma diversidade de atores para sua execução, mas ficando claro que o gestor principal é o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, pois é ele quem institui a maioria das regras e procedimentos a serem realizados pelos outros atores envolvidos, estabelecendo diretrizes e financiando grande parte da implementação do programa, além disso, é o ator que mais interage com todos os outros atores da rede. Ele foi identificado como o principal tomador de decisão, necessitando, porém, da identificação dos responsáveis pela gestão do programa dentro da estrutura do Ministério para construção e aplicação do modelo avaliativo.

4.2. ESTRUTURAÇÃO DO PROBLEMA

Esta fase, que antecede a elaboração do modelo multicritério, dedica-se a identificar os eixos de avaliação da governança em rede do programa de acordo com a seguinte problemática de referência “condições estruturais e operacionais da rede que afetam a gestão do Programa Bolsa Família”, também considerada “rótulo”, segundo a nomenclatura utilizada por Ensslin (2001).

Após a identificação do objeto principal da construção do modelo, faz-se necessário definir critérios importantes que afetam o desempenho na gestão de uma rede, os quais são denominados ‘elementos primários de avaliação’ (EPA). Para este estudo, essa definição não aconteceu diretamente a partir da percepção dos decisores, mas sim, foi proposto pela autora com base na literatura especializada sobre gestão e *policy networks*, nos encontros com o professor orientador e nos documentos sobre o programa. Necessário esclarecer que tal procedimento não viola essa metodologia, pois atendendo suas premissas, os critérios de avaliação propostos pela pesquisadora foram discutidos e validados pelos tomadores de decisão envolvidos na gestão do Bolsa Família, o que propiciou um momento interativo e dinâmico, pois forneceu uma linguagem comum aos decisores e conhecimento mais claro do objeto de avaliação.

⁵⁷ As parcerias de cunho privado, que apóiam o programa, estão mais presentes no âmbito dos municípios a fim de apoiarem as ações complementares previstas no programa, não sendo objeto de análise neste trabalho.

No curso normal da construção da metodologia, o próximo passo seria construir o Mapa Cognitivo, que deve ter por base os EPAs e que permite a visualização entre os meios disponíveis para se chegar a um fim desejado. Entretanto, no caso deste estudo, essa tarefa não foi necessária, uma vez que o objetivo fim que se queria alcançar já estava posto – melhorar/ aperfeiçoar a capacidade de gestão do Programa Bolsa Família, dado um ambiente de múltiplos atores e que os critérios para se verificar a governança em rede de uma política ou programa são um consenso na literatura sobre *policy network*.

Os eixos de avaliação denominados Pontos de Vistas Fundamentais (PVFs) foram definidos para que se pudesse construir o modelo multicritério. Eles são descritos por Ensslin (2001, p.127) como:

[...] aqueles aspectos considerados por pelo menos um dos decisores, como fundamentais para avaliar as ações potenciais. Eles explicitam os valores que os decisores consideram importantes naquele contexto e, ao mesmo tempo, definem as características das ações que são de interesse dos decisores. Os PVFs constituem-se os eixos de avaliação do problema.

Os PVFs são descritos a seguir:

- PVF 1: Capital Social
- PVF 2: Institucionalização
- PVF 3: Sustentabilidade
- PVF 4: Controle
- PVF 5: Atores
- PVF 6: Comunicação
- PVF 7: Informação
- PVF 8: Cognição
- PVF 9: Coordenação

Os PVFs de 1 a 5 referem-se às condições estruturais da rede – Capital Social, Institucionalização, Sustentabilidade, Controle, Atores – enquanto os PVFs de 6 a 9 – Comunicação, Informação, Cognição e Coordenação – correspondem às

condições operacionais da rede. O Apêndice 1 traz, além da divisão dessas duas categorias (estruturais e operacionais), as definições de cada um dos PVFs.

Para prosseguir na elaboração do modelo de avaliação, os PVFs foram insuficientes para definir e mensurar as ações potenciais⁵⁸. Dessa forma, todos os PVFs foram decompostos em subcritérios, denominados Pontos de Vista Elementares (PVEs). Ao final, obteve-se a seguinte configuração, respeitando-se as propriedades dos PVFs, descritas por Bana e Costa já mencionadas no capítulo 2.

- **PVF 1: Capital Social**

PVE 1.1 – Confiança

PVE 1.2 – Participação no processo decisório

PVE 1.3 – *Accountability*

 PVE 1.3.1 – Prestação de contas

 PVE 1.3.2 – Responsabilização das ações (incentivos)

 PVE 1.3.3 – Responsabilização das ações (sanções)

- **PVF 2: Institucionalização**

PVE 2.1 – Normas e procedimentos

PVE 2.2 – Arenas decisórias

PVE 2.3 – Divisão de competências

 PVE 2.3.1 – Funções dos atores

 PVE 2.3.2 – Sobrecarga de atribuições

 PVE 2.3.3 – Sobreposição de tarefas

- **PVF 3: Sustentabilidade**

PVE 3.1 – Sustentabilidade organizacional

PVE 3.2 – Sustentabilidade financeira

 PVE 3.2.1 – Suficiência de recursos financeiros

 PVE 3.2.2 – Repasse de recursos financeiros

PVE 3.3 – Sustentabilidade de recursos humanos

 PVE 3.3.1 – Suficiência de recursos humanos

 PVE 3.3.2 – Rotatividade de recursos humanos

- **PVF 4: Controle**

PVE 4.1 – Controle social

PVE 4.2 – Fiscalização

PVE 4.3 – Transparência dos processos

- **PVF 5: Atores**

⁵⁸ Ação real ou fictícia, julgada por pelo menos um decisor como um projeto cuja implementação pode ser razoavelmente prevista (ENSSLIN, 2001, p. 65).

PVE 5.1 – Capacidade de articulação e negociação
 PVE 5.2 – Domínio/ poder
 PVE 5.3 – Natureza da relação
 PVE 5.4 – *Expertise* (know-how) dos atores

- **PVF 6: Comunicação**

PVE 6.1 – Condições gerais de comunicação interna e externa
 PVE 6.2 – Suficiência da estrutura de comunicação

- **PVF 7: Informação**

PVE 7.1 – Informações confiáveis
 PVE 7.2 – Acesso à informação
 PVE 7.3 – Dinâmica do fluxo de informação
 PVE 7.4 – Suficiência da estrutura de geração e análise de informação

- **PVF 8: Cognição**

- **PVF 9: Coordenação**

PVE 9.1 – Capacidade coordenativa (inclui capacidade do ator e instrumentos)
 PVE 9.2 – Suficiência da estrutura de coordenação

4.3. ESTRUTURAÇÃO DO MODELO MULTICRITÉRIO

O momento em que se identificam os eixos de avaliação, dito de outra forma, em que se tem definida a família de Pontos de Vista, consiste na transição entre o fim da fase de identificação do problema e o início da concepção do modelo multicritério. Para isso, foi elaborada uma *Árvore de Valor*, a qual fornece informações simples e claras sobre o problema estudado.

Segundo Ensslin (2001, p. 125):

A estrutura arborescente (árvore) utiliza a lógica de decomposição, em que um critério mais complexo de ser mensurado é decomposto em subcritérios de mais fácil mensuração. O critério de nível hierárquico superior é definido pelo conjunto de critérios de nível hierárquico inferior que estão ligados a ele na árvore.

A partir dessa atividade é possível identificar os aspectos que orientaram as fases seguintes de construção dos descritores; das funções de valor e definição das taxas de substituição dos PVFs e PVEs.

A estrutura arborescente da família de pontos de vista pode ser visualizada na Figura 7:

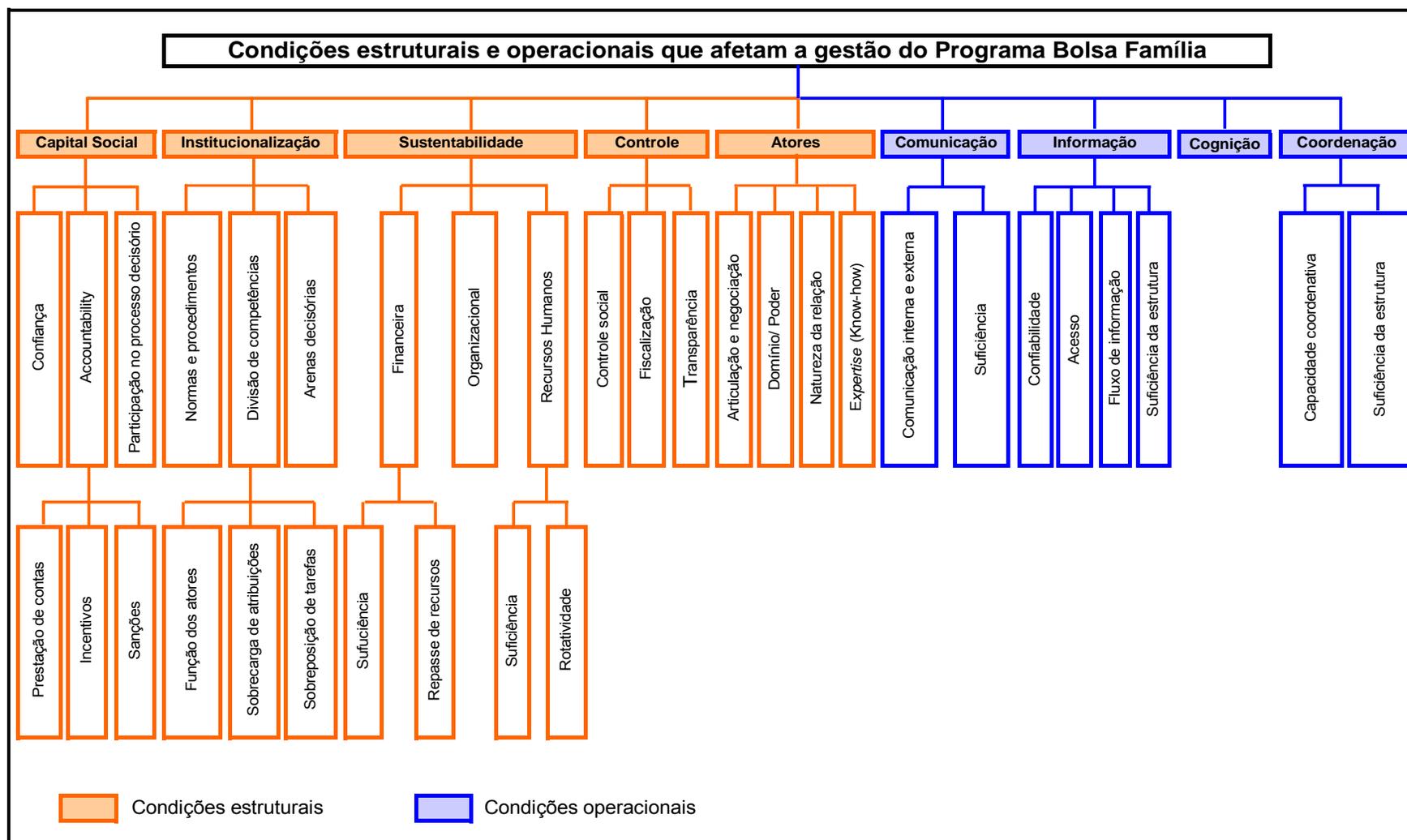


FIGURA 7 – ÁRVORE DE PONTOS

FONTE: Literatura sobre tipologias de redes, categorias definidas pelos professores Paulo Calmon e Arthur Maranhão e entrevistas.

4.3.1. DESCRITORES

É com base na árvore de PVFs que se definem os descritores, para que seja possível mensurar cada ação potencial. Conforme Bana e Costa (1992), um **descriptor** pode ser definido como um conjunto de níveis de impacto que serve de base para descrever as performances plausíveis das ações potenciais em termos de cada PVF. De acordo com a metodologia MCDA, os descritores são construídos para auxiliar os decisores na compreensão do objeto de análise; tornar o ponto de vista mais inteligível; permitir a geração de ações de aperfeiçoamento; permitir a construção de escalas de preferências locais; permitir a mensuração do desempenho de ações em um critério; auxiliar a construção de um modelo global de avaliação.

Os descritores podem ser classificados em três tipos: 1) diretos, construídos e indiretos; 2) quantitativos ou qualitativos; 3) contínuos ou discretos (Keeney, 1992)⁵⁹, conforme figura a seguir:

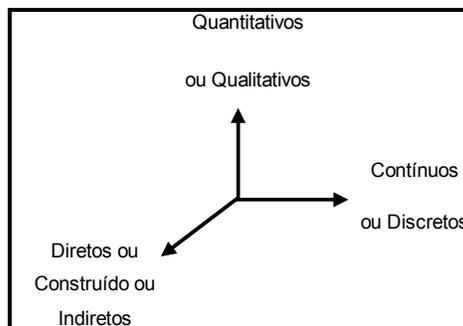


FIGURA 8 – CLASSIFICAÇÃO DOS TIPOS DE DESCRITORES
FONTE: ENSSLIN (2001, p.147)

Para este trabalho os descritores foram classificados com sendo construídos, qualitativos e discretos. O descriptor **construído** é constituído por pontos de vista elementares que de forma exaustiva, mas concisa, expliquem o ponto de vista fundamental. O descriptor **qualitativo** é aquele que necessita de expressões semânticas e/ ou representações pictóricas para descrever o ponto de vista. E o descriptor **discreto**, que é formado por um número finito de níveis de impacto.

⁵⁹ *Apud* Ensslin, 2001, p.146.

Para que o descritor seja considerado adequado, três propriedades são desejáveis:

- **Mensurabilidade** – um descritor é considerado mensurável quando permite quantificar a performance de uma ação de forma clara.
- **Operacionalidade** – um descritor é considerado operacional quando permite mensurar um critério de forma independente e quando o desempenho de uma ação potencial em um determinado PVF é claramente associável a um único nível de impacto.
- **Compreensibilidade** – um descritor é considerado compreensível quando permite a descrição e interpretação da ação potencial de forma não ambígua.

A escala dos descritores é disposta de forma ordenada em termos de preferência – do melhor para o pior desempenho esperado de uma ação potencial – segundo o juízo de valor dos decisores. O nível **mais atrativo** corresponde à ação de desempenho **melhor possível**; o nível **menos atrativo** corresponde à ação com a **pior atuação aceitável**.

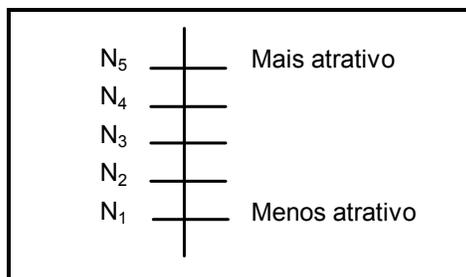


FIGURA 9 – ESTADOS POSSÍVEIS DE UM DESCRITOR

FONTE: ENSSLIN (2001, p.147)

Dessa forma, cada ponto de vista, passível de mensuração, foi decomposto em diferentes níveis de impacto incluindo os níveis de referência **BOM** – que apresentam um desempenho acima das expectativas dos decisores, mas que podem ser factíveis – e o **NEUTRO** – que representam, para os decisores, uma situação não satisfatória, porém ainda aceitável (ENSSLIN, 2001). Importante destacar, que os níveis que se situam entre o Neutro e o Bom são aqueles com um desempenho dentro das expectativas dos decisores. Esses níveis permitem maior inteligibilidade do descritor e, conseqüentemente, do PVF que está sendo avaliado.

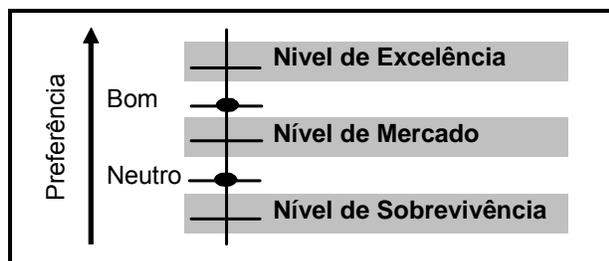


FIGURA 10 – DESCRITOR COM NÍVEIS DE IMPACTO BOM E NEUTRO

FONTE: QUIRINO (2002, p.56)

Para melhor entendimento, será utilizada como exemplo a construção dos descritores para o PVF 7 – Informação.

Para avaliar a atuação do programa nesse aspecto, o PVF 7 – Informação foi decomposto em 4 subcritérios (PVEs), a partir da discussão e validação com o decisor:

- PVE 7.1 – Informações confiáveis
- PVE 7.2 – Acesso à informação
- PVE 7.3 – Dinâmica do fluxo de informação
- PVE 7.4 – Suficiência da estrutura de geração e análise de informação

Para o PVE 7.1, três descritores foram suficientes para definir a ação, ordenados de acordo com o nível de impacto preferencial do decisor. Em seguida, pediu-se para que este definisse os níveis Bom e Neutro.

Nível	Descrição	Referência
N ₃	As fontes de informação são confiáveis.	Bom
N ₂	Nem sempre as fontes de informação são confiáveis.	Neutro
N ₁	As fontes de informação não são confiáveis.	

QUADRO 11 – DESCRITOR DO PVE 7.1: CONFIABILIDADE DAS INFORMAÇÕES

FONTE: Entrevista com o tomador de decisão

O quadro para o PVE 7.2 envolveu o mesmo número de descritores que o anterior. O decisor reconheceu as possíveis ações fictícias para esse critério, dispondo-os ordenadamente segundo sua preferência, para posteriormente escolher a melhor ação esperada e a pior ação aceitável.

Nível	Descrição	Referência
N ₃	Todos os atores envolvidos parecem acessar as informações necessárias para um bom funcionamento do programa.	Bom
N ₂	Mais da metade dos atores parece acessar as informações necessárias para um bom funcionamento do programa.	Neutro
N ₁	Menos da metade dos atores parece acessar as informações necessárias para um bom funcionamento do programa.	

QUADRO 12 – DESCRITOR DO PVE 7.2: ACESSO À INFORMAÇÃO

FONTE: Entrevista com o tomador de decisão

Como os descritores anteriores, o PVE 7.3 contou com uma divisão em três níveis e foi realizado o mesmo procedimento de escolha dos níveis Bom e Neutro.

Nível	Descrição	Referência
N ₃	O fluxo de informação é realizado de forma totalmente dinâmica e periódica, já que os sistemas informacionais do programa são integrados.	Bom
N ₂	O fluxo de informação é realizado, razoavelmente, de forma dinâmica e periódica, mesmo com sistemas informacionais não integrados.	Neutro
N ₁	O fluxo de informação não é realizado de forma dinâmica e periódica, uma vez que os sistemas informacionais não estão integrados.	

QUADRO 13 – DESCRITOR DO PVE 7.3: DINÂMICA DO FLUXO DE INFORMAÇÃO DO PROGRAMA

FONTE: Entrevista com o tomador de decisão

Para finalizar a composição do PVF 7, a escolha dos níveis de impacto do PVE 7.4 foi simples, contando com apenas dois descritores, conforme quadro abaixo:

Nível	Descrição	Referência
N ₂	As estruturas especializadas dedicadas à geração e análise das informações são suficientes para atender as necessidades do programa.	Bom
N ₁	As estruturas especializadas dedicadas à geração e análise das informações não são suficientes para atender as necessidades do programa.	Neutro

QUADRO 14 – DESCRITOR DO PVE 7.4: SUFICIÊNCIA DA ESTRUTURA DE GERAÇÃO E ANÁLISE DAS INFORMAÇÕES

FONTE: Entrevista com o tomador de decisão

O procedimento de construção dos descritores foi realizado para todos os PVF e PVEs mensuráveis, respeitando os requisitos de operacionalidade, mensurabilidade e compreensibilidade e está disponível no Apêndice 2 – Quadro de Descritores.

4.3.2. CONSTRUÇÃO DAS FUNÇÕES DE VALOR

Uma vez definido como avaliar as ações potenciais em cada ponto de vista, via descritores, é necessário quantificar a performance delas segundo o sistema de valores dos decisores. Nesta seção, será mostrado um exemplo da função de valor que auxiliou o decisor a expressar, de forma numérica, suas preferências.

Para esclarecimento, a função de valor é usada para ordenar a intensidade de preferência (diferença de atratividade) entre pares de níveis de impacto ou ações potenciais. Refere-se a uma função que quantifica a preferência dos decisores quando não há incerteza sobre a performance das ações. Ou seja, é uma ferramenta julgada adequada, pelos decisores, para auxiliar a articulação de suas preferências, permitindo avaliar as ações potenciais, segundo um determinado ponto de vista (ENSSLIN, 2001).

Matematicamente, uma função de valor $v: D \rightarrow R$ deve observar três condições mostradas abaixo. Tais condições devem ser observadas entre todos os pares de ações potenciais (níveis de impacto).

Sejam cinco ações potenciais a, b, c, d, e pertencentes ao conjunto A de ações viáveis:

1. $v(a) > v(b)$ se e somente se, para o decisor, a é mais atrativa que b ($a P b$).
2. $v(a) = v(e)$ se e somente se, para o decisor, a é indiferente a e ($a I e$).
3. $v(a) - v(b) > v(c) - v(d)$ se e somente se, para o avaliador, a diferença de atratividade entre a e b é maior que a diferença de atratividade entre c e d .

Para construir as funções de valor deste estudo, foi utilizado o método da Pontuação Direta (DIRECT RATING), em que o tomador de decisão é questionado a expressar numericamente a atratividade dos níveis de impacto num intervalo que vai de 0 a 100. Além disso, houve auxílio do julgamento semântico por meio do método MACBETH⁶⁰, em que as funções são obtidas por meio de comparações par-a-par da diferença de atratividade entre as ações potenciais a partir das seguintes categorias semânticas:

⁶⁰ Para melhor esclarecimento sobre o método MACBETH ver Ensslin, 2001 e Quirino, 2002.

C0 – **nenhuma** diferença de atratividade (**indiferença**)

C1 – diferença de atratividade **muito fraca**

C2 – diferença de atratividade **fraca**

C3 – diferença de atratividade **moderada**

C4 – diferença de atratividade **forte**

C5 – diferença de atratividade **muito forte**

C6 – diferença de atratividade **extrema**

Os resultados semânticos são transformados em um modelo matemático, utilizando programação linear. Veja aplicação do método MACBETH na figura abaixo:

	N4	N3	N2	N1	Current scale	
N4	no	weak-mod	moderate	v. strong	120	extreme
N3		no	weak-mod	strong	100	v. strong
N2			no	moderate	0	strong
N1				no	-100	moderate
						weak
						very weak
						no

Consistent judgements

FIGURA 11 – FUNÇÃO DE VALOR DO PVE 3.3.2 – ROTATIVIDADE DE RECURSOS HUMANOS

FONTE: MACBETH

Este mesmo procedimento foi realizado para todos os eixos de avaliação. Todas as funções de valor podem ser encontradas no Apêndice 3 – Funções de Valor Transformadas.

A partir da determinação da função de valor associada a um descritor, considera-se que foi construído um critério de avaliação para um dado Ponto de Vista (eixo de avaliação). Tal critério é uma ferramenta que permite mensurar, da forma menos ambígua possível, a performance das ações de acordo com um particular eixo de avaliação (ENSSLIN, 2005, p. 205).

4.3.3. TAXAS DE SUBSTITUIÇÃO

A fase final da estruturação do modelo multicritério é atribuir valor a performance de cada critério em relação ao outro. A ponderação de cada critério é definida por sua taxa de substituição – parâmetros que os decisores julgaram adequados para agregar, de forma compensatória, desempenhos locais (nos critérios) em uma performance global (ENSSLIN, 2001, p. 219).

O método utilizado foi o *Swing Weights*, o qual inicia-se a partir de uma ação fictícia com a performance no nível de impacto **Neutro** em todos os critérios do modelo. Oferece-se, então, aos decisores a oportunidade de escolher um critério em que a performance da ação fictícia melhora para o nível de impacto **Bom**. A esse “salto” (swing) escolhido atribui-se 100 pontos (ENSSLIN, 2001).

A maior vantagem desse método é a rapidez e a simplicidade do procedimento. Porém, apresenta desvantagem na medida em que o decisor atribui valores a cada ponto de vista de forma um pouco abstrata.

Esse procedimento foi dividido em duas etapas. A primeira etapa teve por finalidade ordenar preferencialmente os critérios e subcritérios pelo tomador de decisão. Essa etapa poderia ser auxiliada pela Matriz de Ordenação – Roberts, mas, para este estudo, não foi necessário seu uso, uma vez que o número de critérios e subcritérios não era elevado, podendo ser ordenado diretamente. Este instrumento pode ser entendido da seguinte maneira:

A Matriz de Ordenação – Roberts é uma matriz de ordem quadrática (número de linhas iguais ao número de colunas) que compara todas as ações potenciais ou os critérios entre si, par-a-par, sendo que os elementos da matriz recebem a pontuação da seguinte forma:

Se uma ação b_i (corresponde que a ação b_i está na **linha i**) é preferível (**P**) à ação c_j (corresponde que a ação c_j está na **coluna j**), então o elemento da matriz de ordenação $b_{ij} = 1$ e o elemento $c_{ji} = 0$, onde $i, j = 1, 2, \dots, n$. Terminado o preenchimento da matriz de ordenação, somam-se os valores de cada linha i . A linha que apresentar o maior valor numérico somado de preferências representa que a ação dessa linha é a mais atrativa e a linha que apresentar o menor valor numérico somado de preferências significa que é a ação dessa linha menos atrativa. Em seguida, ordena-se a matriz em ordem decrescente de preferência (atratividade)⁶¹.

⁶¹ QUIRINO, 2002, p. 68.

Assim mostra o Quadro 15:

	Ação 1 (A ₁)	Ação 2 (A ₂)	Ação 3 (A ₃)	Ação 4 (A ₄)	Função de Valor (Soma das Linhas)	Ordem
Ação 1 (A ₁)		1	0	1	$f(A_1) = 2$	2º
Ação 2 (A ₂)	0		0	0	$f(A_2) = 0$	4º
Ação 3 (A ₃)	1	1		1	$f(A_3) = 3$	1º
Ação 4 (A ₄)	0	1	0		$f(A_4) = 1$	3º

QUADRO 15 – ILUSTRAÇÃO DA MATRIZ DE ORDENAÇÃO - ROBERTS

FONTA: QUIRINO (2002)

Na segunda etapa, foi vinculado ao primeiro critério da ordenação o valor de 100 pontos. Em seguida, a facilitadora solicitou que o decisor atribuisse valor as demais ações, já hierarquizadas em ordem de importância. A soma desses valores equivaleu a 100%.

TABELA 2 – PESOS BALANCEADOS (*SWING WEIGHTS*) DOS PVFs

Ordem	PVFs	Valor absoluto
1º	PVF 5: Atores	100 pontos
1º	PVF 7: Informação	100 pontos
2º	PVF 3: Sustentabilidade	95 pontos
2º	PVF 3: Institucionalização	95 pontos
3º	PVF 9: Coordenação	90 pontos
4º	PVF 6: Comunicação	80 pontos
5º	PVF 4: Controle	75 pontos
6º	PVF 1: Capital Social	50 pontos
6º	PVF 8: Cognição	50 pontos
SOMA =		735 pontos

FONTA: Tomador de decisão

Foram então calculados os valores percentuais para determinar as taxas de substituição dos critérios:

TABELA 3 – TRANSFORMAÇÃO DOS VALORES ABSOLUTOS PARA AS TAXAS DE SUBSTITUIÇÃO DOS PVFs

PVFs	Operação	(%)	Taxas
PVF 5: Atores	100 / 735 =	14 %	0,14
PVF 7: Informação	100 / 735 =	14 %	0,14
PVF 3: Sustentabilidade	95 / 735 =	13%	0,13
PVF 3: Institucionalização	95 / 735 =	12%	0,12
PVF 9: Coordenação	90 / 735 =	12%	0,12
PVF 6: Comunicação	80 / 735 =	11%	0,11
PVF 4: Controle	75 / 735 =	10%	0,10
PVF 1: Capital Social	50 / 735 =	7%	0,07
PVF 8: Cognição	50 / 735 =	7%	0,07
TOTAL		100%	1

FONTE: Método *Swing Weights*

As taxas de substituição de todos subcritérios podem ser visualizadas na tabela 4:

TABELA 4 – TAXAS DE SUBSTITUIÇÃO DOS PVF E PVEs

Critérios	(%)	Taxas
PVE 1.1 – Confiança	50	0,5
PVE 1.2 – Participação no processo decisório	30	0,3
PVE 1.3 – <i>Accountability</i>	20	0,2
PVE 1.3.1 – Prestação de contas	10	0,1
PVE 1.3.2 - Responsabilização das ações (incentivos)	50	0,5
PVE 1.3.3 - Responsabilização das ações (sanções)	40	0,4
PVE 2.1 – Normas e procedimentos	30	0,3
PVE 2.2 – Arenas decisórias	30	0,3
PVE 2.3 – Divisão de competências	40	0,4
PVE 2.3.1 – Funções dos atores	40	0,4
PVE 2.3.2. – Sobrecarga de atribuições	40	0,4
PVE 2.3.3 – Sobreposição de tarefas	20	0,2
PVE 3.1 – Sustentabilidade organizacional	40	0,4
PVE 3.2 – Sustentabilidade financeira	20	0,2
PVE 3.2.1 – Suficiência de recursos financeiros	40	0,4
PVE 3.2.2 – Repasse de recursos financeiros	60	0,6
PVE 3.3 – Sustentabilidade de recursos humanos	40	0,4
PVE 3.3.1 – Suficiência de recursos humanos	70	0,7
PVE 3.3.2 – Rotatividade de recursos humanos	30	0,3
PVE 4.1 – Controle social	15	0,15
PVE 4.2 – Fiscalização	65	0,65
PVE 4.3 – Transparência dos processos	20	0,2
PVE 5.1 – Capacidade de articulação e negociação	30	0,3
PVE 5.2 – Domínio/ poder	10	0,1
PVE 5.3 – Natureza da relação	40	0,4
PVE 5.4 – <i>Expertise</i> (know-how) dos atores	20	0,2
PVE 6.1 – Condições gerais de comunicação interna e externa	50	0,5
PVE 6.2 – Suficiência da estrutura de comunicação	50	0,5
PVE 7.1 – Informações confiáveis	20	0,2
PVE 7.2 – Acesso à informação	20	0,2
PVE 7.3 – Dinâmica do fluxo de informação	10	0,1
PVE 7.4 – Suficiência da estrutura de geração e análise de informação	50	0,5
PVF 8 – Cognição*	07	0,07
PVE 9.1 – Capacidade coordenativa	50	0,5
PVE 9.2 – Suficiência da estrutura de coordenação	50	0,5

*O PVF 8 não foi decomposto em subcritérios (PVEs)

FONTE: Tomador de decisão

Concluída esta fase, obteve-se o instrumento necessário para se realizar a avaliação de desempenho da governança em rede do Programa Bolsa Família e a certificação de que os tomadores de decisão compreenderam o funcionamento do método.

CAPÍTULO 5

RESULTADOS DA AVALIAÇÃO DA GOVERNANÇA EM REDE DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

5.1. AVALIAÇÃO DAS AÇÕES POTENCIAIS

Para proceder a avaliação das ações potenciais é preciso identificar qual o desempenho da ação potencial em cada um dos critérios e subcritérios do modelo. Durante esta fase do processo decisório foi utilizado o software HIVIEW⁶² (BARCLAY, 1984) para auxiliar no cálculo das ações a serem avaliadas.

A avaliação de desempenho do programa em seu nível de governança em rede resultou em duas etapas. A primeira foi a parte prática em que se foi a campo obter dados sobre o programa para subsidiar a construção do modelo de avaliação e a segunda foi a análise e compilação desses dados.

Os dados foram obtidos por meio de um questionário⁶³ construído a partir da utilização fiel dos descritores de cada critério decomposto. Um único questionário foi aplicado a três profissionais que atuam no nível de direção do Programa Bolsa Família no âmbito federal.

De posse das respostas, partiu-se para a análise dos dados, que abrange tanto a avaliação dos resultados das ações locais referentes a cada PVF e PVE, como resultado da avaliação global.

5.1.1. AVALIAÇÃO DAS AÇÕES LOCAIS

A avaliação local visa verificar os níveis de impacto em que incidiu cada critério ou subcritério sobre um conjunto de descritores. Dessa forma, foi possível verificar o desempenho obtido para cada ação do modelo. A Tabela 5 mostra os valores que impactaram as ações no Programa Bolsa Família, a partir da aplicação do questionário.

⁶² Uma breve explicação sobre o Software HIVIEW encontra-se no Apêndice 5.

⁶³ A íntegra do questionário está no Apêndice 4.

TABELA 5 – AVALIAÇÃO LOCAL DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Critérios	Nível	Performance local do PBF
PVE 1.1 – Confiança	N ₂	0
PVE 1.2 – Participação no processo decisório	N ₃	100
PVE 1.3.1 – Prestação de contas	N ₂	100
PVE 1.3.2 - Responsabilização das ações (incentivos)	N ₂	100
PVE 1.3.3 - Responsabilização das ações (sanções)	N ₁	0
PVE 2.1 – Normas e procedimentos	N ₃	0
PVE 2.2 – Arenas decisórias	N ₂	50
PVE 2.3.1 – Funções dos atores	N ₃	0
PVE 2.3.2. – Sobrecarga de atribuições	N ₃	100
PVE 2.3.3 – Sobreposição de tarefas	N ₂	100
PVE 3.1 – Sustentabilidade organizacional	N ₂	0
PVE 3.2.1 – Suficiência de recursos financeiros	N ₃	100
PVE 3.2.2 – Repasse de recursos financeiros	N ₂	50
PVE 3.3.1 – Suficiência de recursos humanos	N ₁	0
PVE 3.3.2 – Rotatividade de recursos humanos	N ₁	-100
PVE 4.1 – Controle social	N ₁	-50
PVE 4.2 – Fiscalização	N ₃	100
PVE 4.3 – Transparência dos processos	N ₂	100
PVE 5.1 – Capacidade de articulação e negociação	N ₁	-40
PVE 5.2 – Domínio/ poder	N ₂	45
PVE 5.3 – Natureza da relação entre os atores	N ₂	50
PVE 5.4 – <i>Expertise</i> (know-how) dos atores	N ₂	50
PVE 6.1 – Condições gerais de comunicação interna e externa	N ₂	0
PVE 6.2 – Suficiência da estrutura de comunicação	N ₁	0
PVE 7.1 – Informações confiáveis	N ₃	100
PVE 7.2 – Acesso à informação	N ₂	0
PVE 7.3 – Dinâmica do fluxo de informação	N ₂	0
PVE 7.4 – Suficiência da estrutura de geração e análise de informação	N ₂	100
PVE 8 – Cognição	N ₂	100
PVE 9.1 – Capacidade coordenativa	N ₂	100
PVE 9.2 – Suficiência da estrutura de coordenação	N ₁	0

FONTE: Questionário

5.1.2. PERFIL DE IMPACTO DAS AÇÕES POTENCIAIS

Tendo feito a avaliação local das ações potenciais, em todos os critérios e subcritérios, foi possível comparar as ações e identificar quais são os pontos fortes e

fracos na governança em rede do programa. Para isso, traçou-se um perfil de impacto do Programa Bolsa Família, conforme Figura 12. No eixo horizontal está a identificação dos critérios (PVFs) e subcritérios (PVEs) e no eixo vertical, marca-se o desempenho do Programa Bolsa Família, lembrando que o valor 0 representa o nível Neutro e o valor 100 o nível Bom.

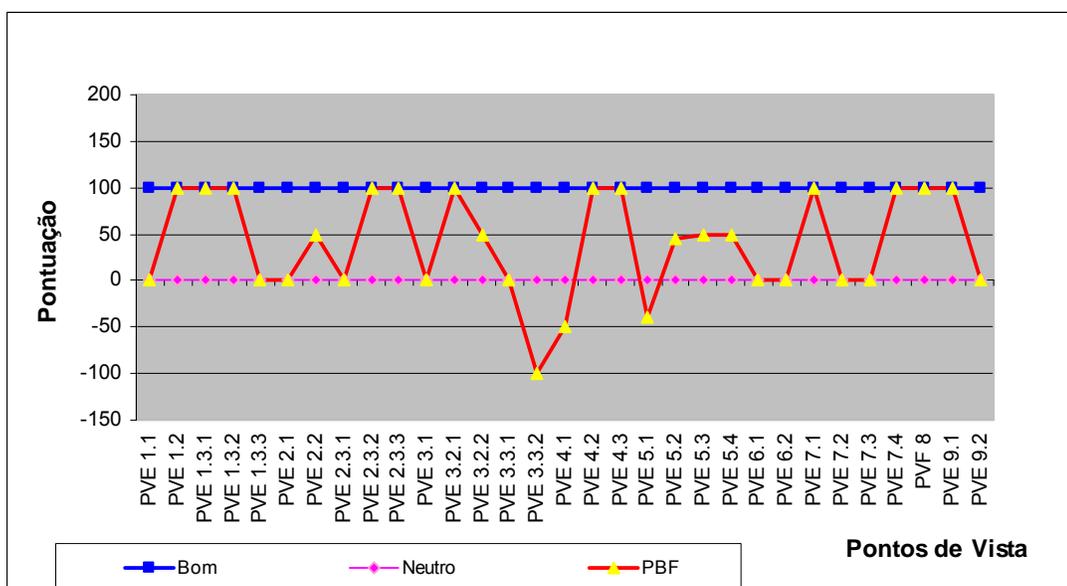


FIGURA 12 – PERFIL DE IMPACTO DAS AÇÕES POTENCIAIS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

FONTE: Questionário

Como pode ser observado na Figura 12, os resultados do Programa Bolsa Família apresentaram, de forma geral, ser menos satisfatórios nas condições estruturais da rede (PVE1.1 a PVE 5.4) que nas condições operacionais (PVE 6.1 a 9.2).

Do total de 31 pontos de vista avaliados, 11 receberam pontuação zero, representando que nesses itens o programa alcançou o nível Neutro, o mínimo esperado pelos decisores.

Dos que alcançaram o nível Neutro estão os seguintes PVEs: confiança, sanções, normas e procedimentos, função dos atores, sustentabilidade organizacional, suficiência de recursos humanos, condições gerais de comunicação interna e externa, suficiência da estrutura de comunicação, acesso à informação, dinâmica do fluxo de informação e suficiência da estrutura de coordenação. Esse

resultado demonstra que o programa consegue operar num nível tolerável, porém precisa de aperfeiçoamento nesses pontos.

Foram 3 os PVEs que obtiveram nível insatisfatório na avaliação, entre eles estão: rotatividade de recursos humanos (gestores federais, estaduais, municipais), atuação do controle social, capacidade de negociação e articulação dos atores. Isso significa uma interferência negativa ao bom desempenho em rede do programa.

A avaliação também identificou 5 critérios – arenas decisórias, repasse de recursos financeiros, natureza da relação entre os atores, domínio/ poder e *expertise* dos atores – entre o nível Neutro e Bom, identificado-os como uma condição razoável e 12 pontos de vista que atingiram o nível Bom, ou seja, o nível máximo que o decisor considera factível/ dentro da expectativa. São eles: participação no processo decisório, prestação de contas, incentivos, sobrecarga de atribuições, sobreposição de tarefas, suficiência de recursos financeiros para operar o programa, fiscalização, transparência dos processos, informações confiáveis, suficiência da estrutura de geração e análise de informação, compreensão sobre o programa, capacidade coordenativa.

5.1.3. AVALIAÇÃO GLOBAL DOS RESULTADOS

Para efetuar a avaliação global de uma ação potencial em um modelo multicritério, há uma fórmula de agregação aditiva, que para efetuar-la são necessárias duas informações: 1) a performance local da ação potencial, obtida por meio dos descritores e da aplicação do questionário e, 2) as taxas de substituição do modelo. Abaixo segue a fórmula:

$$V_G = \sum_{i=1}^n w_i \cdot v_i(a)$$

Em que:

V_G → Valor global do desempenho do programa

$v_1(a), v_2(a), \dots, v_n(a)$ → Valor parcial da ação “a” nos critérios 1, 2, ..., n.

w_1, w_2, \dots, w_n → Taxas de substituição dos critérios 1, 2, ..., n.

Esta equação deve atender às seguintes restrições:

- O somatório das taxas de substituição deve ser igual a 1.

$$w_1 + w_2 + w_3 + \dots + w_n = 1$$

- O valor das taxas de substituição deve ser maior do que 0 e menor do que 1.

$$1 > w_i > 0 \text{ para } i = 1, 2, \dots, n.$$

- O valor parcial de uma ação fictícia com impacto no nível *Bom* é igual a 100 em todos os critérios.

$$v_i(a_{Bom}) = 100 \text{ para } i = 1, 2, \dots, n.$$

- O valor parcial de uma ação com impacto no nível *Neutro* é igual a 0 em todos os critérios.

$$v_i(a_{Neutro}) = 0 \text{ para } i = 1, 2, \dots, n.$$

- O valor global de uma ação com impacto no nível *Bom* é igual a 100 em todos os critérios.

$$V(a_{Bom}) = 100$$

- O valor parcial de uma ação com impacto no nível *Neutro* é igual a 0 em todos os critérios.

$$V(a_{Neutro}) = 0$$

Aplicando-se os valores do programa à fórmula, foram obtidos os seguintes resultados:

TABELA 6 – AVALIAÇÃO NOS CRITÉRIOS E AVALIAÇÃO GLOBAL

Ordem	AÇÃO POTENCIAL	VALORES OBTIDOS	VALORES MÁXIMOS
1º	PVF 5: Atores	3,1	14,0
1º	PVF 7: Informação	9,8	14,0
2º	PVF 3: Sustentabilidade	0,3	13,0
2º	PVF 2 Institucionalização	4,7	12,0
3º	PVF 9: Coordenação	6,0	12,0
4º	PVF 6: Comunicação	0,0	11,0
5º	PVF 4: Controle	7,8	10,0
6º	PVF 1: Capital Social	2,9	7,0
6º	PVF 8: Cognição	7,0	7,0
	VALOR GLOBAL	42	100

FONTE: HIVIEW

Os resultados da avaliação global mostraram que o desempenho da governança em rede do Programa Bolsa Família, na visão do MDS, não foi tão satisfatório – 42 de um total máximo de 100 pontos⁶⁴. Isso se deveu tanto ao número elevado de subcritérios avaliados com pontuação zero, quanto aos subcritérios que obtiveram um pior desempenho e que, por sua vez, possuíam maior peso, acarretando desvalorização em sua pontuação.

Importante destacar, que não existem, segundo o paradigma construtivista, valores corretos/ ótimos para estes parâmetros, pois a avaliação das ações potenciais baseou-se em um modelo multicritério, cujos parâmetros foram obtidos por meio dos julgamentos do decisor. Por isso, a grande importância de se realizar uma análise de sensibilidade do modelo utilizado.

5.2. ANÁLISE DE SENSIBILIDADE

A análise de sensibilidade é o exame da robustez das respostas do modelo frente a alterações nos parâmetros avaliativos. Ela permite que se saiba se uma pequena alteração, por exemplo, da taxa de compensação de um critério ou da performance de uma ação, causará uma grande variação das ações potenciais

⁶⁴ O valor de 100 pontos corresponde ao peso cumulativo que o tomador de decisão atribuiu para cada PVF, aplicando-se o método *Swing Weights*.

(ENSSLIN, 2001, p. 269). Se o resultado final sofrer grandes alterações devido a pequenas flutuações nas taxas de substituição, o modelo não é robusto.

É uma fase importante na aplicação de qualquer modelo, uma vez que contribui para superar a falta de precisão na determinação dos valores dos parâmetros, gerar conhecimento sobre o problema, aumentar a confiança nos resultados obtidos e/ ou proporcionar ações de aperfeiçoamento.

A análise consistiu em observar se uma variação de 10% para mais ou para menos nas taxas de substituição dos três PVFs, considerados de maior importância, de acordo com o sistema de valores do decisor⁶⁵, alteram a ordem de desempenho do programa. Os PVFs utilizados para essa análise foram:

- PVF 5: Atores
- PVF 7: Informação
- PVF 3: Sustentabilidade

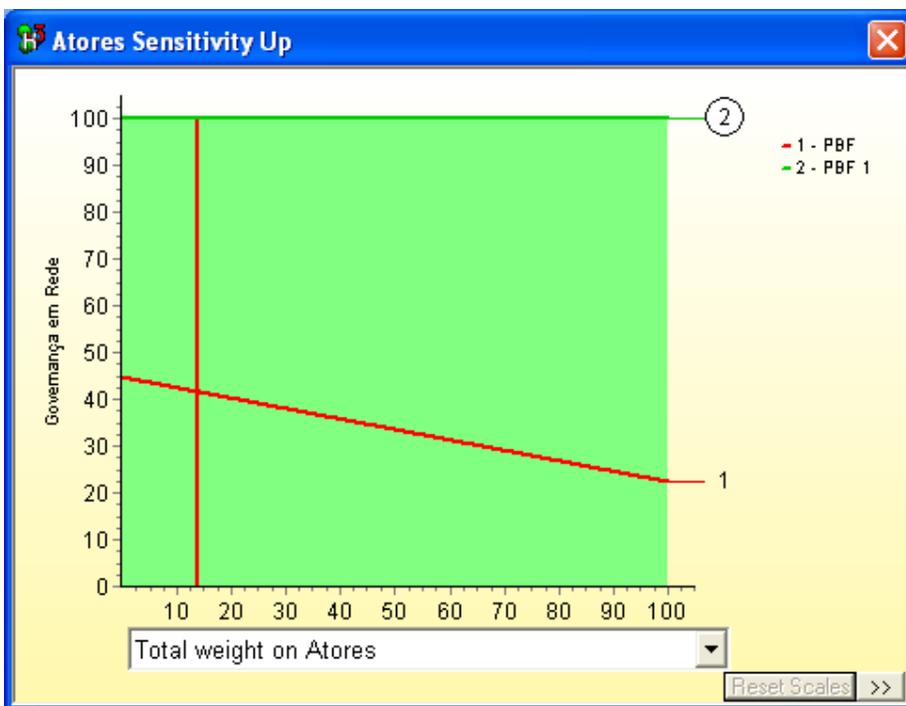


FIGURA 13 – ANÁLISE DE SENSIBILIDADE DO PVF 5 - ATORES
FONTE: HIVIEW

⁶⁵ A hierarquização dos critérios foi obtida conforme mostrado na Tabela 2.

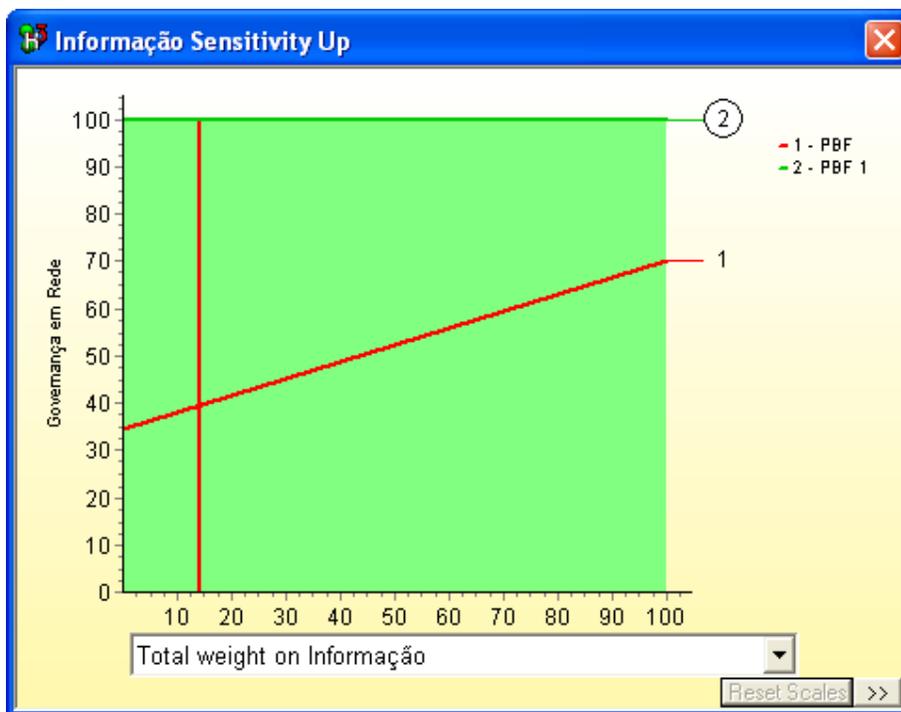


FIGURA 14 – ANÁLISE DE SENSIBILIDADE DO PVF 7 - INFORMAÇÃO
 FONTE: HIVIEW

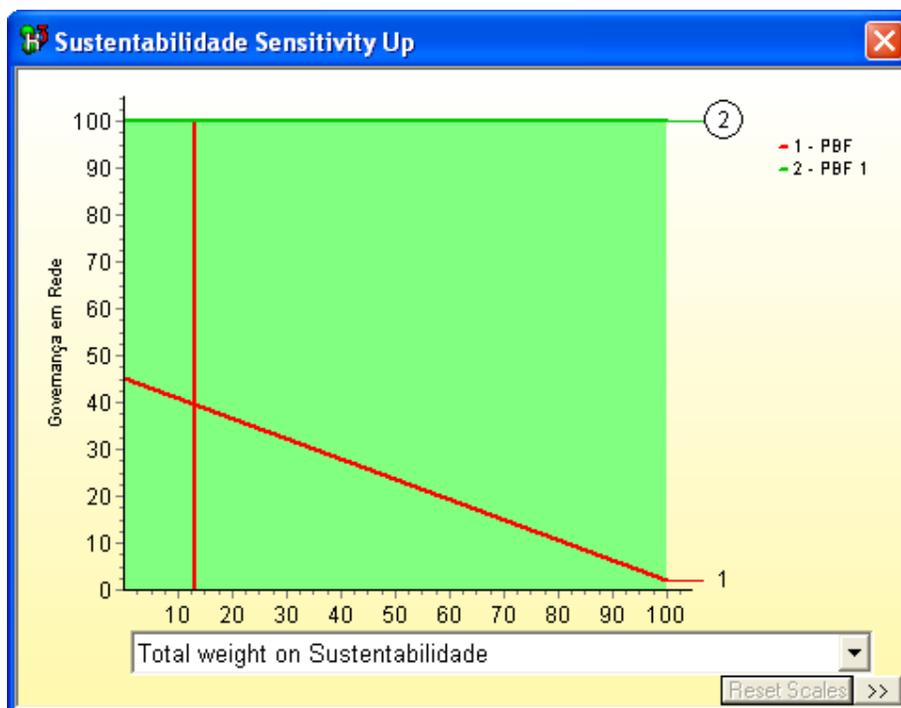


FIGURA 15 – ANÁLISE DE SENSIBILIDADE DO PVF 3 - SUSTENTABILIDADE
 FONTE: HIVIEW

O que se pretende com a análise gráfica de sensibilidade é traçar retas que representem a avaliação global das ações potenciais em função da variação da taxa de substituição de um dos critérios do modelo (ENSSLIN, 2001, p.274). Nessa lógica, o eixo x representa a variação da taxa de substituição do critério e o eixo y é a avaliação global obtida no critério. A faixa verde indica o quanto a taxa de substituição pode variar sem que se altere a ordenação de desempenho do PBF (representado pela cor vermelha) e PBF 1 (representado pela cor verde), sendo que o PBF corresponde aos valores adquiridos a partir da avaliação global e o PBF 1 indicada uma simulação do valor máximo que o programa poderia alcançar. Verificou-se pelos gráficos que o modelo não se mostra sensível, já que apenas uma variação de 100% para mais no valor da taxa de substituição dos PVFs indicados alteraria a ordenação entre PBF e PBF 1⁶⁶.

O mesmo procedimento foi realizado para os demais PVFs, confirmando-se a robustez do modelo.

Mediante este conjunto de informações, encerra-se a fase de avaliação do modelo proposto, oferecendo condições aos gestores do Programa Bolsa Família tomarem decisões a fim de melhorar a capacidade de gestão do programa em um ambiente de múltiplos atores.

5.3. ANÁLISE DOS RESULTADOS DO MODELO

Esta seção analisa os critérios e subcritérios de avaliação da governança em rede e sua interferência na gestão do programa sob uma perspectiva qualitativa, conjugando os resultados da aplicação da metodologia MCDA com as entrevistas realizadas com profissionais do âmbito federal atuantes no nível de gerência do programa, a fim de trazer maiores esclarecimentos sobre razões que levam o PBF a possuir pontos fortes e fracos no gerenciamento de vários atores.

⁶⁶ Ressalta-se que a análise de sensibilidade para este trabalho não se faz tão necessária, já que a comparação é feita entre os resultados obtidos pelo PBF e os valores obtidos por uma situação ideal (PBF 1), o que impossibilitaria alteração de ordem entre eles. Sua aplicação seria imprescindível se houvesse comparação da aplicação do MCDA sobre o programa em diversas localidades.

1. Capital Social

O critério “capital social” foi dividido em três subcritérios: confiança mútua entre os atores, *accountability* e participação no processo decisório.

Quanto ao grau de confiança entre os atores envolvidos no programa, verificou-se um bom relacionamento entre o MDS, MEC e MS, há um entendimento no MDS que essa é uma relação já consolidada.

Entretanto observou-se certa deficiência na relação entre a CEF e o MDS. A CEF trabalha na parte operacional do programa, executando essencialmente duas tarefas: 1) pagamento: é o agente pagador, emite cartão e paga benefício, destacando-se que a CEF tem uma excelente capilaridade e é uma boa executora dessa tarefa; 2) operação: nesse caso, o nível de confiança não é tão alto quanto com os outros atores. A fragmentação dos processos é excessiva, o que pode causar certa fragilidade. O MDS se esforça para se apropriar dos detalhes de cada operação realizada pela Caixa até seu resultado fim. A confiança em relação a esse ator não está no patamar desejável. A não apreensão detalhamento operacional é uma questão preocupante, mas que está sob controle.

Um outro ponto levantado é em relação ao estado, o qual, conforme percepção do governo federal, não se sente confortável se o município fala diretamente com o MDS e vice-versa, o que pode comprometer o nível de confiança entre estados e municípios sob sua jurisdição. Ressalta-se que essa situação é agravada, dado que a Constituição Federal de 1988 não deixou claro o papel dos estados.

Segundo a Secretária Nacional de Renda de Cidadania:

Em geral, não há quebra ou falta de confiança entre os atores, mas há um esforço para manter a mobilização/ convencimento dos atores, já que o MDS não tem poder convocatório para promover a participação no programa, principalmente, na arena intragovernamental (MEC, MS, CEF).

A análise da *accountability*⁶⁷, para esse critério, se restringiu à prestação de contas e à responsabilização das ações (incentivos e sanções). Quanto à prestação

⁶⁷ A idéia de *accountability* também poderia estar ligada à parte de controle do programa, mas por motivos operacionais da pesquisa optou-se por agregá-la na parte de capital social, o que não prejudica o entendimento da análise.

de contas dos atores, percebeu-se a existência de sistemas claros e transparentes. É realizada direto ao órgão de controle interno (CGU) e também via relatório de prestação de contas à SENARC anualmente e pelo controle externo (TCU). No caso da CEF (detentora dos processos), a prestação de contas é prevista em contrato e sua aprovação está condicionada a análise do serviço prestado com base em 18 indicadores (medição dos serviços prestados que permite demonstrar deficiências) sinalizados no Acordo de Nível de Serviços (ANS) e a consolidação e recursos que foram administrados para o pagamento de benefícios. A verificação do cumprimento dos serviços é realizada pela Comissão ANS, se houver descumprimento caberá sanções. Por se tratar de contrato, há previsão de sanções contratuais de acordo com a lei de licitações e contratos – 8.666/93.

No que se refere à responsabilização das ações, existem mecanismos de estímulo para estados e municípios como o termo de adesão, que estimula o cumprimento de diversas responsabilidades municipais em troca de recebimento de recursos. Outro incentivo para esses atores é a melhoria na gestão do programa via transferência de recursos, medida pelo Índice de Gestão Descentralizada (IGD).

Quanto aos mecanismos de sanções, a maioria não está diretamente ligada ao operacional do programa. É a rede de fiscalização, formada pelos Ministérios Públicos, CGU, TCU, que se encarrega de punir aqueles atores que não cumprem as normas e os procedimentos legais, as metas, a execução do programa e orçamentos. Um outro instrumento é a atuação do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que não repassa recursos caso os municípios não informem a frequência escolar com a periodicidade estabelecida.

Verificou-se que o processo decisório passa, principalmente, pelo MDS, MEC e MS, sendo que o MDS tem um papel preponderante na tomada de decisão. Esses atores definem calendários, melhorias quanto ao sistema de informação, prestação de contas, entre outros. Existem momentos de tensão. Os estados e os municípios não entram diretamente no processo decisório, se colocam mais como canais consultivos que auxiliam as decisões. Em casos mais esporádicos, outros atores podem surgir como tomadores de decisão ou como órgãos consultivos, por exemplo: instâncias de controle social, conselhos de Assistência, Comissão Intergestora Tripartite (CIT), Fórum Nacional de Secretários de Estados de Assistência Social (FONSEAS), Colegiado Nacional de Gestores Municipais de

Assistência Social (CONGEMAS), União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), esse último de forma mais incipiente.

2. Institucionalização

O critério “institucionalização” foi distribuído em três subcritérios: normas e procedimentos; divisão de competências; arenas decisórias.

A SENARC avança muito na questão da institucionalização do programa, há leis, portarias, decretos, instruções normativas e operacionais. Criou-se uma cultura institucional baseada em normas formais. Para uma das gestoras entrevistadas, “essa institucionalização facilita o gerenciamento de múltiplos atores e não tanto burocratiza”.

Há um esforço de regulamentação do programa. Porém, normas e procedimentos não são claros para todos os atores. Por exemplo, é muito difícil para o município apreender todos os fluxos do programa. Não há clareza do fluxo dos processos, mesmo havendo uma série de esforços, por parte do MDS, na emissão de regras e instruções. Segundo um dos gestores do programa, isso não prejudica a gestão do programa, mas o limita muito.

Para o coordenador geral de acompanhamento e qualificação do cadastro, “há uma falta de entendimento de quem faz o quê no nível operacional e, até mesmo, no nível estratégico. As deficiências de compreensão das tarefas no âmbito federal repercutem na esfera local”.

Quanto às arenas decisórias, constatou-se que existe um conselho gestor do PBF – órgão colegiado de caráter deliberativo – previsto na lei 10.836/04 que cria o programa, mas que se reuniu poucas vezes. As reuniões são convocadas conforme a necessidade, as decisões precisam ser ágeis devido à dinâmica do programa, por isso a não atuação constante do conselho gestor, já que sua mobilização acarretaria demora no processo de tomada de decisões. Atores externos a rede podem eventualmente participar de reuniões. Há uma tentativa de se criar um fórum intersetorial que reúnam, além dos atores-chave do programa, a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), CONGEMAS, FONSEAS e UNDIME.

O subcritério divisão de competências foi analisado em três dimensões: funções dos atores, sobrecarga de atribuições e sobreposição de tarefas. Ficou evidente que as funções dos atores são claramente definidas, mas a incompreensão dessas atribuições ainda permeia a maioria dos municípios. Entretanto, nenhum ator se mostra incapaz de realizar algum comando ou atribuição, que não há sobreposição de tarefas, porém destacou-se, sobre esse último que quando da implantação do programa, havia muitos problemas de inconsistências no cadastro das famílias. Era comum que a CEF realizasse atividades de competência do município como: digitar formulários, instalar software de cadastramento, distribuição de cartão para os beneficiários. A prefeitura não se sentia responsável por algumas de suas ações e culpabilizava a CEF se em um dos processos, que era atribuição do município, não estivesse de acordo com os padrões estabelecidos.

3. Sustentabilidade

O critério “sustentabilidade” foi analisado sob três aspectos: organizacional, de recursos humanos e financeira.

Sobre o aspecto organizacional, os gestores enfatizaram que o PBF está suficientemente blindado pelo seu grau de institucionalização para continuar suas ações, mesmo na ocorrência de troca de governos, mudanças ministeriais, reorganização administrativa, além disso, é um programa bem avaliado no que se refere ao seu impacto, já tem uma dinâmica própria incorporada e possui um volume alto de recursos. Entretanto, fragilidades podem ocorrer no caso de mudança de governo, como por exemplo, se houver uma decisão de se colocar as instâncias de decisão e gestão do programa de volta na Presidência da República; fragmentar a localização do cadastro, que hoje se concentra na SENARC; retirar a posição/liderança da SENARC do PBF, com diminuição do efetivo, pois, atualmente, a Secretaria tem status de instância de gestão e monitoramento do programa, já que se apropriou dos processos que o fundamentam.

No que se refere à sustentabilidade de recursos humanos constatou-se elevada rotatividade de gestores municipais do PBF, essa mobilidade alta dos gestores é uma preocupação permanente do MDS. Cerca de 50 solicitações de

troca de gestores municipais chegam à SENARC, por semana, esse dado corresponde a 3,59% do total de 5.560 gestores municipais que são trocados mensalmente. Destaca-se que esse dado parece ser irrelevante, mas pode acarretar prejuízos ao andamento do programa em sua gestão local, uma vez que o novo gestor terá que aprender e entender, em pouco tempo, toda a complexidade e exigência do programa. Porém, mesmo com essa rotatividade alta, foi destacado pelas entrevistas, que houve melhora na capacidade de gestão local nos seguintes aspectos: repasse de recursos, disseminação de informações, acessibilidade ao boletim semanal para gestores, o qual tem caráter técnico e trata de aspectos operacionais do programa. Verificou-se também um número insuficiente de profissionais trabalhando no programa, principalmente em âmbito federal, que soma um total de 150 pessoas e conta com um grande contingente de pessoas terceirizadas.

Hoje, é destinado ao programa cerca de 10,9 bilhões de reais por ano, quantia que se mostra suficiente para sua execução, conforme as entrevistas realizadas. O repasse desses recursos para as secretarias estaduais e municipais, bem como o pagamento de benefícios ocorre periodicamente, não se constatando atrasos que prejudiquem o andamento do programa.

4. Controle

Para analisar o critério “controle” foram consideradas três dimensões: instância de controle social do programa, fiscalização e a transparência dos processos.

Quanto ao controle social previsto para atuar no programa, constatou-se que é incipiente, sofre um problema de estrutura e falta de financiamento, fato que prejudica sua mobilização. Além disso, essas instâncias de controle não são nem conhecidas (e reconhecidas) pelas famílias como *locus* de participação. É instalado por ato do prefeito, o que gera problemas quanto sua autonomia. Outro elemento que agravou sua situação foi a escolha do MDS em investir em normatização e informatização, deixando para segundo plano o investimento em controle social.

Como dito anteriormente, foi criada uma rede pública de fiscalização do programa formada pelos Ministérios Públicos Federal e Estaduais, Controladoria-Geral da União (CGU) e Tribunal de Contas da União (TCU). Essa rede atua em parceria com o MDS, principalmente com relação à troca de informação, sem, contudo perderem a natureza de sua atribuição, atuando de forma constante, a fim de fortalecer o monitoramento e o controle das ações voltadas à execução do programa.

Sobre a transparência dos processos, destaca-se que há uma lista pública de famílias atendidas pelo programa no site do MDS e também informações no portal da transparência. Por ser um programa de grande porte, está sob o olhar de muitos atores internos e externos, dessa forma, qualquer ação do programa deve ser justificada de maneira clara e detalhada.

5. Atores

Detectou-se que os atores-chave, do ponto de vista da gestão do programa, são: governo federal (MDS, MEC, MS), municípios (secretarias estaduais e municipais) e Caixa Econômica Federal. E que os atores envolvidos no programa como um todo, além desses, são os estados, organizações da sociedade civil e beneficiários.

Sob a perspectiva dos atores, foram considerados os aspectos referentes à capacidade de articulação/ negociação; domínio/ poder; natureza da relação; *expertise* (know-how) para executar tarefas.

Quanto à capacidade de articulação e negociação, é possível afirmar que há grande dificuldade na gestão compartilhada. As secretarias estaduais e municipais de saúde, educação e assistência social que deveriam articular-se para maximizar o potencial do programa na promoção da intersetorialidade e na viabilização de ações complementares não se conversam, há uma disputa de espaço, poder e orçamento. Porém, é percebido que a área de educação possui uma articulação mais bem desenvolvida que a da saúde.

Outro ator que se destaca com pouca capacidade de se articular e seria peça fundamental para intermediação da relação município-governo federal são os estados, o qual se coloca cada vez mais como mero despachante e coletor de tarefas que alguém que detém as políticas, sendo sua atuação no programa marginal, condição agravada pela própria Constituição de 1988, que os deixou em um quadro de indefinição de competências/ vazio institucional. Entretanto, há um movimento contra essa situação, na medida em que há estados que promovem fóruns de discussão e encontros com os municípios de sua jurisdição para discussão sobre o apoio à implementação do programa.

Em relação ao domínio/poder, verificou-se que MDS dá as principais diretrizes do PBF, mas há um consenso sobre esse desenho. A gestão do governo federal tem um papel preponderante, assim como os municípios que executam o programa na ponta. Além disso, há uma forte interdependência entre os atores-chave, principalmente em relação à Caixa Econômica Federal – agente operador.

Sobre a natureza da relação, destaca-se que a cooperação entre os atores predomina, mas convive com momentos de tensão e conflitos. Outro aspecto relevante é que a definição clara de tarefas não permite a competição no que diz respeito à operação e execução do programa. Entretanto, do ponto de vista político, MDS e Caixa competem sobre o mérito dos resultados positivos do programa.

Em geral, é possível afirmar que a maioria dos atores-chave detém Know-how para executar suas tarefas. Todavia, o bom desempenho do município está atrelado à experiência e amadurecimento sobre as questões sociais, que alguns adquiriram e outros não, à incorporação sobre informações do programa e à rotinização operacional que os municípios agregaram. Ao longo desses quatro anos de existência do programa, é possível afirmar que houve avanços na capacidade dos atores desenvolverem suas atividades, uma vez que se visualizam melhorias relativas, por exemplo, à qualidade do cadastro e do acompanhamento das condicionalidades pelos municípios.

6. Comunicação

Sobre as condições gerais de comunicação entre os atores, constatou-se por meio das entrevistas que a estratégia de comunicação no âmbito federal (horizontal) flui bem. Porém, quando a estrutura é mais verticalizada, ou seja, do âmbito federal para os municípios, a comunicação se torna mais deficiente, uma vez que são 5.560 municípios. Por exemplo, se o MDS emite a informação ou instrução normativa, o *feedback* dos municípios é demorado.

A comunicação também foi apontada como insuficiente entre os gestores do PBF e os beneficiários, que têm dúvidas básicas sobre o funcionamento do programa, o cálculo do valor dos benefícios, suas responsabilidades, que vão além do cumprimento das contrapartidas, mas que também passam pela atualização cadastral, bem como seus direitos e garantias para o recebimento do benefício.

Quanto à suficiência da estrutura de comunicação, foi detectado o seguinte: que o portal do MDS tem muita informação e precisava ser melhorado. Os canais de voz são insuficientes para atender todas as demandas dos estados e municípios.

7. Informação

O critério “informação” foi decomposto em 4 subcritérios: confiabilidade da informação; acesso; dinâmica dos fluxos de informação do programa; suficiência da estrutura especializada para gerar e analisar as informações.

As informações são confiáveis, mesmo dependendo da intervenção humana em muitos processos e havendo um descompasso de tempo para disponibilizá-las a todos os atores que delas necessitam. A informação disponibilizada pelo MDS, MS e MEC, por exemplo, percorre vários caminhos até chegar ao município e estado e vice-versa. O MDS é responsável pelo cadastramento único, enquanto o MEC e MS são os responsáveis pelo repasse de informações sobre as condicionalidades do programa ao MDS.

Na saúde, as informações são agregadas e não personalizadas, há imprecisão, por exemplo, do universo de gestantes, o que dificulta o

acompanhamento de condicionalidades, fragilizando muito o desenho do Bolsa Família. Diferente do que ocorre no sistema informacional de educação, em que os dados são individualizados, contendo a frequência escolar de cada aluno e motivos de descumprimento de condicionalidades.

Entretanto, as informações acerca das condicionalidades do programa melhoraram nestes 4 anos de existência do programa. Houve redução do nº de municípios em situação 100/100, ou seja, municípios que alegaram ter atendido 100% das condicionalidades exigidas nas áreas de educação e saúde. Existem conversas entre o MDS e o MS a fim de mudar os sistemas informacionais atuais para acompanhamento individualizado (NIS a NIS).

Quanto ao acesso às informações referentes ao programa, o MDS emite, semanalmente, um informe (Boletim) sobre o PBF, um dos instrumentos mais importantes de informação, o que tem gerado um resultado positivo, principalmente, para os municípios, os quais executam o programa na ponta, mesmo não sendo um instrumento suficiente de divulgação.

Em relação à dinâmica do fluxo de informação e a suficiência da estrutura especializada para gerar e analisar dados, apesar de terem que passar por aperfeiçoamentos, atendem razoavelmente as necessidades do programa. Os sistemas não são integrados de forma automatizada, mas há uma integração de rotina. Há propostas de os sistemas informacionais do programa serem compartilhados, quanto a essa iniciativa, já está em construção o Sistema de Gestão de Condicionalidades (SICON), que consolidará informações recebidas dos sistemas específicos de registro de condicionalidades dos ministérios da Educação e da Saúde.

8. Cognição

O critério “cognição”, para este estudo, referiu-se à compreensão dos atores acerca do programa. Os gestores entrevistados ressaltaram que houve avanços significativos quanto à apreensão dos objetivos, intenções e estratégias do PBF, uma vez que a dinâmica do programa tem sido incorporada rapidamente pelos atores envolvidos.

9. Coordenação

Sobre a “coordenação” foram analisados os aspectos de capacidade e suficiência da estrutura coordenativa. Acerca do primeiro aspecto, ficou evidente que coordenar as ações do programa no âmbito federal não é tão difícil, já que envolve poucos atores (MDS, MEC, MS, CEF). Entretanto, coordenar os municípios torna-se um desafio devido ao seu número elevado. Esses atores têm muita autonomia para atuar.

O MDS consegue transmitir informações, sinaliza e divulga alguns eixos de ação, porém a concretização dessa ação não é realizada de forma imediata. É difícil ter controle das ações em todos os municípios. Diante dessa situação, a exigência e o rigor de prazos que parte da SENARC/ MDS é um instrumento essencial para gerenciar as ações.

Quanto à estrutura de coordenação, essa se mostra insuficiente devido à dimensão do programa e um quadro reduzido de profissionais no âmbito da SENARC. Numa possível reestruturação do MDS, fala-se na criação de mais um departamento no âmbito da Secretaria – Departamento de Gestão de Condicionais.

5.4. RECOMENDAÇÕES

Diante do exposto, em que foram destacados os pontos fortes e fracos da governança em rede do Programa Bolsa Família, serão apresentadas recomendações que possam auxiliar os tomadores de decisão, principalmente do âmbito federal, a melhorar a capacidade de gestão do programa.

Entre os pontos de vista analisados, foram identificados os seguintes pontos fracos: capital social – PVEs confiança e sanções; institucionalização – PVEs normas/ procedimentos e funções dos atores; sustentabilidade – PVEs organizacional e de recursos humanos; controle – PVE controle social; atores – PVE articulação/negociação; comunicação – PVEs condições gerais de comunicação interna/ externa e suficiência da estrutura; informação – PVEs acesso e dinâmica do

fluxo de informação; coordenação – PVE suficiência da estrutura, aos quais são feitas sugestões.

Para melhorar a confiança entre o MDS e a CEF e, assim, fortalecer o capital social, recomenda-se a criação de um sistema de informação integrado de monitoramento entre esses dois atores, no intuito de acompanhar no detalhe as funções do agente operador para garantir que nenhum processo operacional do programa fique incompleto.

No que se refere às sanções para os atores que não cumprem suas devidas responsabilidades, ficou evidente esse tipo de ação apenas para a CEF, a qual mantém um contrato de prestação de serviços com o MDS. Os demais atores⁶⁸, como estados e municípios, não possuem sanções previstas pelo programa, uma vez que a relação desses atores com o governo federal é uma relação de cooperação entre entes federados, sendo difícil a aplicação de qualquer punição que pudesse caracterizar intervenção no papel de atores autônomos.

Destacou-se pelas entrevistas e pela aplicação do questionário que alguns atores, principalmente, os municípios não detêm compreensão clara das normas procedimentos do programa, o que pode impactar sobre o entendimento de suas funções. Dessa forma, aconselha-se que o MDS invista mais em processos de capacitação continuada nos aspectos operacionais e estratégicos, bem como promova encontros regionais entre estados e municípios na tentativa de diagnosticar dificuldades e experiências bem sucedidas quanto à gestão do programa.

A sustentabilidade organizacional foge do controle do próprio programa, que poderá sofrer interferências de aspectos externos, como troca de governo, mudança ministerial e reorganização administrativa. No entanto, sugere-se que o processo de institucionalização do programa por meio de leis, decretos, portarias seja capaz de dar sustentabilidade necessária à continuidade do programa, sem, contudo, burocratizá-lo.

Para diminuir a fragilidade na atuação dos recursos humanos causada pela rotatividade elevada de gestores municipais sugere-se um aditivo ao termo de adesão inserindo algumas propostas acerca do perfil do gestor local, como formação de nível superior e pertencimento ao quadro efetivo da administração pública para

⁶⁸ Os beneficiários possuem sanções previstas no caso de descumprimento de condicionalidades, mas sua análise não é foco deste estudo.

atuarem no programa, respeitando-se, contudo, autonomia organizacional do município. Quanto à insuficiência de recursos humanos percebida, principalmente, no âmbito federal, sugere-se a realização de concurso público para cargos de técnico e analista.

Ficou claro que a atuação das instâncias de controle social do programa precisa melhorar e ganhar autonomia, para tanto é necessário um diagnóstico preciso sobre sua atuação e um acompanhamento mais próximo de seu trabalho, reforço aos conselhos estaduais que deveriam ser apoio dos municípios e, principalmente, capacitação de conselheiros. Os poderes públicos devem incentivar a intersetorialidade dos membros do conselho, com representantes da saúde, educação, assistência social e sociedade civil. Além disso, faz-se necessário repasse constante de recursos do IGD a essas instâncias.

Quanto à capacidade de articulação e negociação dos atores, percebeu-se, neste estudo, a preponderância do nível federal no estabelecimento da agenda do Bolsa Família, fato acentuado pela transferência de recursos à gestão descentralizada, que aumenta a capacidade de atuação das prefeituras, mas que as coloca essencialmente envolvidas em processos operacionais, constatando uma ausência no foco estratégico para o gerenciamento do programa, o que acarreta incipiência em sua capacidade de negociar e articular. Dessa maneira, para melhorar a atuação dos municípios, atores-chave do programa, sugere-se agregar instrumentos gerenciais na rotina das secretarias municipais, capacitando-as em aspectos de planejamento, implementação, monitoramento e avaliação de programas sociais, a fim de agregarem instrumentos que possibilitem entre outras atividades, avanços na construção de ações complementares por meio de redes⁶⁹ e ação regionalizada pela adoção de consórcios que reunissem os recursos físicos e financeiros dos municípios para a gestão coordenada do programa, que resultem num jogo de responsabilidades mútuas e na implantação da intersetorialidade.

Destacou-se uma atuação marginal do estado no programa, a qual é agravada pelo relacionamento direto da União com as instâncias municipais e pela dependência dos municípios em relação aos recursos provenientes da esfera federal, aliada a essa situação está o desafio de articulação com políticas

⁶⁹ Existe uma forte tendência no campo das políticas sociais para a criação de redes locais que vinculam fortemente a gestão das políticas a um território e a uma população específicos.

complementares, já que depende principalmente da visão territorial e da identificação de potencialidades regionais, o que poderia representar um mecanismo capaz potencializar o papel dos governos estaduais na execução do programa.

No intuito de aperfeiçoar o aspecto informacional do programa, que aparece como um item problemático, recomenda-se a integração dos sistemas de informação, principalmente, para o acompanhamento de condicionalidades, bem como a criação de um sistema de controle estatístico dos municípios que receberam informações sobre o programa pelo MDS, além de mecanismos de auditorias de informação mediante cruzamento com outras bases de dados como: Detran, receita federal, previdência social a fim de descobrir beneficiários com perfis potenciais de fraude.

No intuito de otimizar o processo de comunicação, que influencia a mobilização e estímulo a relação intergovernamental, recomenda-se a instalação de fóruns institucionalizados para troca de informações e experiências de estados e municípios quanto à execução do programa. Aperfeiçoar a iniciativa, promovida pelo MDS, de premiar práticas inovadoras de gestão⁷⁰ do Programa Bolsa Família nos estados e municípios.

O governo federal tem um forte papel coordenador/ indutor do programa, porém sua estrutura de coordenação mostrou-se insuficiente para gerenciar ações de múltiplos atores, uma vez que conta com uma equipe pequena, que perde gente e não possui infra-estrutura tecnológica bem desenvolvida, ou seja, muito acontece na base do esforço pessoal. A instalação de equipes multisetoriais de coordenação do programa seria, por exemplo, uma medida para monitorar a oferta de serviços essenciais de saúde, educação, acompanhamento alimentar e nutricional no intuito de viabilizar o cumprimento das condicionalidades pelas famílias beneficiárias, os avanços na gestão do programa, nas ações complementares e na atuação das instâncias de controle social.

⁷⁰ O objetivo do prêmio é identificar as melhores práticas na gestão do PBF nos estados, Distrito Federal e municípios, em sete categorias: cadastramento de público-alvo; gestão de benefícios; gestão de condicionalidades; fiscalização; controle social; articulação de atividades de qualificação profissional, erradicação de trabalho e renda e outras ações de desenvolvimento de oportunidades para famílias do PBF; acompanhamento das famílias beneficiárias e integração entre o PBF e o Programa de Atenção Integral às Famílias (PAIF).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como foi discutido, não existe uma única receita a ser seguida para a elaboração de políticas públicas:

[...] os processos de formulação de políticas são muito complexos, devido à multiplicidade de atores que deles participam, com diferentes graus de poder; aos horizontes temporais e incentivos; à variedade de cenários em que atuam; e à grande diversidade das regras do jogo que podem repercutir sobre o modo como se atua (BID, 2007, p. 7).

As políticas públicas necessitam de ações específicas por parte dos agentes e diversas formas de cooperação, o que requer um processo de negociação e trocas entre atores políticos interagindo em diversas arenas. E é nesse âmbito que a análise de redes se incorpora com a idéia central de que as políticas são o resultado de interações constantes entre uma multiplicidade de atores.

A existência de um ambiente de demandas complexas exige que o governo construa relações de interdependência funcional entre diversos atores na consecução de política públicas e intercâmbio de recursos com base numa visão de complementariedade de interesses e confiança.

Foi explorado na literatura que a relação entre estrutura, redes e atores é recíproca. Atores mudam a estrutura, enquanto a estrutura limita os atores. As redes mediam as relações, elas tanto são limitadas como mudadas pelas estruturas, enquanto influenciam a estrutura dentro da qual os atores barganham. Tanto a barganha quanto o comportamento negociativo modificam a rede.

A governança, tratada neste estudo, pode ser entendida como um sistema de administração em rede. Segundo Martínez (2005, p.13), ela implica uma forma nova e diferente de governar caracterizada pela interação entre uma pluralidade de atores, relações horizontais, busca de equilíbrio entre o poder público e sociedade civil e a participação no governo da sociedade em geral, e não de um único ator, seja este político, econômico, social ou cultural. Esse conceito implica englobar todas as instituições e relações existentes nos processos de governo.

Por meio de um bom desempenho da governança em rede é possível garantir a mobilização dos recursos dispersos e dar respostas eficazes aos

problemas de políticas públicas. Ou seja, a capacidade de gestão de um programa implica dominar aspectos referentes à coordenação e cooperação entre vários atores, aos recursos disponíveis, à estrutura social, ao grau de institucionalização.

No que se refere à dinâmica de relações entre entes federativos Paul Pierson destaca que, o entrelaçamento dos níveis de governo é a regra básica na produção e gerenciamento de programas públicos, especialmente na área social. No caso brasileiro, por exemplo, o modelo federativo influenciou o desenvolvimento do Programa Bolsa Família e foi determinante para seu atual desenho. O PBF é um programa de âmbito nacional que, para ser operado, precisou estabelecer estratégias de cooperação com outras esferas governamentais.

Por meio da análise do padrão de governança estratégica em rede do Bolsa Família, percebeu-se que apesar da preponderância do nível federal no estabelecimento da agenda do programa, a sua execução não poderia prescindir da participação das outras esferas de governo, sob pena de inviabilizá-lo devido a elevados custos operacionais, como cadastramento das famílias, acompanhamento de condicionalidades, de fiscalização, bem como de atendimento à população. Nesse sentido, foram identificadas estratégias da União para incentivar os estados e municípios a atuarem nesse programa. O termo de adesão é um exemplo disso, pois por meio da assinatura desse instrumento, os municípios se comprometem a realizar as atividades a eles atribuídas. Em troca, o governo federal disponibiliza sistemas de gestão e transferência de recursos.

Para evitar a competição entre programas e evitar a desmobilização dos municípios na implementação do Bolsa Família, o governo federal viabilizou a integração de programas de transferência de renda locais. Nesse sentido, a esfera federal estabeleceu uma forma padronizada de co-financiamento do programa, permitindo que os entes federados adequassem seus desenhos ao do Bolsa Família, destacando que os termos de integração foram definidos caso a caso, com cada ente federado, e de acordo com a capacidade de negociação de cada um, o que propiciou, em alguns casos, uma participação financeira voluntária dos estados e municípios relacionada aos valores dos benefícios.

Apesar de seu desenho ter sido validado pelos governos estaduais e municipais e construído por meio do diálogo, conferindo-lhe maior legitimidade e sustentabilidade e além de se constatar um programa avaliado positivamente, foram

apontadas algumas deficiências no que se refere às condições estruturais e operacionais da rede que afetam sua gestão, principalmente alguns aspectos sobre capital social; institucionalização; sustentabilidade; controle, atores; comunicação; informação; coordenação. Deixando claro, pelas entrevistas, que esses fatores não prejudicam em grande medida o andamento do programa, mas o limitam muito.

Diante do que foi exposto e discutido, pode-se afirmar que a hipótese da pesquisa foi **corroborada**, ficando explícito que a capacidade de gerenciamento do Bolsa Família está diretamente vinculada às condições estruturais e operacionais da rede e podem afetar positiva ou negativamente o desempenho do programa.

Dessa forma, tem-se que o objetivo geral proposto neste trabalho foi alcançado, a saber: avaliar o padrão de governança em rede do Programa Bolsa Família. Considerando que avaliação é um instrumento de gestão essencial que ajuda a verificar o sucesso ou fracasso de uma ação e a partir daí contribuir para a melhoria de um programa.

A utilização da metodologia MCDA possibilitou elaborar um modelo avaliativo para identificar ações bem e mal sucedidas no programa. Essa visão macroscópica gerou um conhecimento que permitiu ao decisor identificar as possibilidades de ações estratégicas que aperfeiçoem a gestão do programa.

Entretanto, foram encontradas algumas limitações quanto ao seu uso, como: indisponibilidade de tempo de gestores na construção do modelo, dada que é uma fase bastante exaustiva, e elevado grau de abstração quando da atribuição de pontos para as ações potenciais, ou seja, dificuldade do decisor em reproduzir quantitativamente um julgamento qualitativo com a finalidade de preservar a conexão entre a realidade e o modelo criado.

Na área de avaliação de programas governamentais, essa metodologia é adequada e recomendável, uma vez que a maioria desses programas constitui situações complexas com diversos decisores e diversas variáveis.

Observada a utilidade dessa ferramenta na análise do Programa Bolsa Família, sugere-se aperfeiçoamento do modelo multicritério ora apresentado e sua possibilidade elaboração em outros moldes para aplicação a outras esferas de governo, sendo possível identificar ações que requeiram, nesses âmbitos, novas estratégias para busca de aperfeiçoamento em sua gestão.

Acredita-se que a análise do Programa Bolsa Família traga contribuições relevantes para compreender redes de políticas públicas, além de trazer informações importantes para os formuladores de política e tomadores de decisão imersos num ambiente de múltiplos atores, uma vez que pesquisas nesse âmbito têm sido negligenciadas na literatura brasileira.

A partir dos resultados encontrados será possível auxiliar os tomadores de decisão a aperfeiçoarem seu padrão de governança estratégica para redes, explicitar quais são as vantagens desse novo formato para elaboração de políticas públicas e propor sugestões de aperfeiçoamento para o gerenciamento de redes no setor público.

Nesse sentido, este estudo não só contribuirá para construção de fundamentos mais elucidadores para governança em rede, como também formulação de estratégias que possam subsidiar os gestores em seus esforços administrativos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRUCIO, Fernando. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, n.24, Curitiba, 2005. p.41-67.
- ACKOFF, R.L. Resurrecting the future of operational research. *Journal of Operational Research Society*. V. 30, nº 3, 1979. p. 189-199.
- ALLISON, G.; ZELIKOW, P. *Essence of decision: explaining the cuban missile crisis*. 2. ed. New York: Longman, 1999.
- ARRETCHE, Marta. Relações federativas nas políticas sociais. *Educ. Soc.* vol. 23, n. 80, Campinas, setembro, 2002. p. 25-48.
- _____. Federalismo e políticas sociais no Brasil. In: *Revista São Paulo em Perspectiva. Fundação. SEADE*, São Paulo: 2004. p. 17-26.
- ATKINSON, M. M.; COLEMAN, W. D. Policy network, policy communities and the problems of governance. In: DOBUZINSKIS, L. (Ed.); HOWLETT, M. (Ed.); LAYCOCK, D. (Ed.). *Policy studies in Canada: the state of the art*. Toronto: University of Toronto Press, 1996. p. 193-218.
- BANA e COSTA, C. A. *Structuration, construction et exploitation d'un modèle multicritère d'aide à la décision*. Tese de Doutorado. Universidade Técnica de Lisboa. Instituto Superior Técnico, 1992.
- BANA e COSTA, Carlos António. VANSNICK, Jean-Claude. A theoretical framework for measuring attractiveness by a categorical based evaluation technique (MACBETH). In: *XI th International Conference on MCDA*, agosto, 1994.
- _____. Três convicções fundamentais na prática do apoio à decisão. *Revista Pesquisa Operacional*. v. 13, nº. 1, junho/1993.
- _____. Uma nova abordagem ao problema da construção de uma função de valor cardinal: MACBETH. *Investigação Operacional*. v.15, junho/1995. p. 15 -35.
- BARCLAY, S. *HIVIEW software package*. London: London School of Business, 1984.
- BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D. Punctuated equilibrium theory: explaining stability and change in American policymaking. In: SABATIER, P. A. (Ed.). *Theories of the policy process*. Oxford: Westview Press, 1999.

BECKER, Fernando. *O que é construtivismo?* Série Idéias, nº 20, São Paulo: FDE, 1994. p. 87-93.

BID. Banco Interamericano de Desenvolvimento. *Relatório 2006: a política das políticas públicas - progresso econômico e social na América Latina*. São Paulo: Editora Campus, 2007. 284 p.

BONAFONT, L. C. *Redes de políticas públicas*. Madrid: Siglo XXI, 2004. 173 p.

BÖRZEL, TANJA A. Organizing babylon: on the different conceptions of policy network. *Public Administration*, v. 76, 1998. p. 253-273.

BOURDIEU, P. *Coisas ditas*. São Paulo: Brasiliense, 1990.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 2006, 448p.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Avaliação de políticas e programas do MDS: resultados – Bolsa Família e Assistência Social*. v.2. Jeni Vaitsman e Rômulo Paes-Sousa (Org.). Brasília, DF: MDS; SAGI, 2007. 412 p.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Catálogo de indicadores de monitoramento dos programas do MDS*. Júnia Valéria Quiroga da Cunha (Org.) Brasília, DF: MDS; SAGI, 2007. 224 p.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Instrução Normativa nº 01 de 20 de maio de 2005. Divulga orientações aos municípios, Estados e Distrito Federal para constituição de instância de controle social do Programa Bolsa Família (PBF) e para o desenvolvimento de suas atividades. Disponível em: www.planalto.gov.br. Brasília: MDS, 2006.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Portaria GM n. 246, de 20 de maio de 2005. Aprova os instrumentos necessários à formalização da adesão dos municípios ao Programa Bolsa Família, à designação dos gestores municipais do Programa e à informação sobre sua instância local de controle social, e define o procedimento de adesão dos entes locais ao referido Programa. *Diário Oficial da União*, 2005.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Portaria GM n. 360, de 12 de julho de 2005. Estabelece critérios e procedimentos relativos à transferência de recursos financeiros aos municípios, Estados e Distrito Federal, destinados à implementação e desenvolvimento do Programa Bolsa Família e à manutenção e aprimoramento do Cadastro Único de Programas Federais. *Diário Oficial da União*, 2005.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Portaria GM n. 555, de 11 de novembro de 2005. Estabelece normas e procedimentos para a gestão de benefícios do Programa Bolsa Família, criado pela Lei 10.836, de 9 de janeiro de 2004. *Diário Oficial da União*, 2005.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Portaria GM n. 666, de 28 de dezembro de 2005. Disciplina a integração entre o Programa Bolsa-Família e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil. *Diário Oficial da União*, 2005.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Renda de Cidadania. *Subsídios preliminares para posicionamento do governo federal sobre o suplemento "Acesso a Transferência de Renda de Programas Sociais"*: nota técnica. Brasília, DF: MDS; SENARC; Gabinete, 31 mar. 2008. 6 p.

_____. Ministério da Saúde. *Manual de orientações sobre o Bolsa Família na saúde*. Brasília: MS, Secretaria de Atenção à Saúde; 2005. 32 p.

_____. Presidência da República. Decreto 5.209, de 17 de setembro de 2004. Regulamenta o Programa Bolsa Família. *Diário Oficial da União*, 2004.

_____. Presidência da República. Decreto 5.749, de 11 de abril de 2006. Atualiza os valores referenciais para caracterização das situações de pobreza e extrema pobreza, no âmbito do Programa Bolsa Família. . *Diário Oficial da União*, 2007.

_____. Presidência da República. Lei 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Institui o Programa Bolsa Família. *Diário Oficial da União*, 2004.

_____. Presidência da República. Medida Provisória nº163, de 23 de janeiro de 2004. Altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 2004.

_____. Presidência da República. Medida Provisória nº 411, de 28 de dezembro de 2007. Dispõe sobre o Programa Nacional de Inclusão de Jovens - ProJovem, instituído pela Lei nº 11.129, de 30 de junho de 2005, altera a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 2007.

_____. Tribunal de Contas da União. *Relatório de avaliação de programa: Programa Bolsa-Família*. Ubiratan Aguiar (Ministro relator). Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, 2004. 84p.

CASTELLS, Manuel. *A Sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra, 2007.

CATALÀ, J. P. Modos de Governación de las sociedades globales. In: MARTÍNEZ, A. C. (Org.). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2005. p. 145-172.

CHILE. *Programa Puente: entre la familia y sus derechos*. Chile: 2004. Disponível em <http://www.programapuente.cl>. Acesso em: 03 mar. 2008.

COHEN, Michael; MARCH, James; OLSEN, Johan. A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, n. 17, 1972. p. 1-25.

COLÔMBIA. *Programa Familias em Acción*. Colômbia, 2004. Disponível em <http://www.plancolombia.gov.co/programas/familias>. Acesso em: 03 mar. 2008.

CUNHA, Rosani. Federalismo e relações intergovernamentais: os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa. *Revista do Serviço Público*. v. 55, nº 3, Jul/Set 2004. p. 5-36.

DAUGBJERG, C.; MARSH, D. Explaining policy outcomes: integrating the policy network approach with macro-level and micro-level analysis. In: MARSH, D. *Comparing policy network*. Philadelphia: Open University Press, 1998. p. 52-71.

DOUGLAS, M. *Como as instituições pensam*. São Paulo: EDUSP, 1998.

DOWDING, Keith. Model or metaphor? A critical review of the policy network approach. *Policy Studies*, n. 43, v. 2, 1995. p. 136-158.

ENSSLIN, L; MONTIBELLER, G; NORONHA, S. *Apoio à decisão: metodologias para estruturação de problemas e avaliação multicritério de alternativas*. São Paulo: Insular, 2001, 296 p.

FIALHO, Paula Juliana Foltran. *O Programa Bolsa Família em São Luís (MA) e Belém (PA): um estudo sobre a relação entre a gestão local e os efeitos do programa na condição de vida das mulheres*. Dissertação (mestrado) – Universidade de Brasília, Programa de Pós Graduação em Política Social. Brasília: 2007. 125 p.

FLEURY, S. F.; OUVÉREY, A. M. *Gestão de redes: a estratégia de regionalização da política de saúde*. Rio de Janeiro: FGV, 2007. 204 p.

GRANOVETTER, Mark. The impact of social structure and action. *Journal of Economic Perspectives*, v. 19, n. 1, 2005, p. 33-50.

_____. *A theoretical agenda for economic sociology*. Stanford: Stanford University, 2000. Disponível em: http://ist-socrates.berkeley.edu/~iir/culture/papers/Granovetter01_03.pdf. Acesso em: 20 abr. 2007.

_____. The Strength of weak ties: a network theory revisited. *Sociological Theory*, v.1, 1983, p. 201-233.

GOLDSMITH, S.; EGGERS, W. D. *Governar em rede: o novo formato do setor público*. Brasília, DF: ENAP, 2006. 253 p.

GOMES, L. F. *Teoria da decisão*. São Paulo: Thomson Learning, 2007, 116p. (Coleção debates em Administração).

HAY, C. The tangled webs we weave: the discourse, strategy and practice of networking. In: MARSH, D. (Ed.). *Comparing Policy Network*. Philadelphia: Open University Press, 1998. p. 33-51.

HECLO, H. Issue network and the executive establishment. In: KING, A. (Ed.). *The american political system*. Washington, DC: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1978. p. 87-124.

HOWLETT, M.; RAMESH, M. *Studying public policy: policy cycles and policy subsystems*. Oxford: Oxford University Press, 1995. 239 p.

JACKSON, Matthew. The study of social networks in economics. In: *The missing links: formation and decay of economic networks*, 2007. 25 p.

JONES, B. *Politics and the architecture of choice*. Chicago: The University Chicago Press, 2003. 231 p.

JORDAN, Grant. Sub-government, policy communities and networks: refilling the old bottles. *Journal of Theoretical Politics*, v. 2, n. 2, 1990. p. 319-338.

JORDANA, Jacint. El análisis de los policy networks: ¿una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado? *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Madrid, n. 3, mayo/agosto, 1995.

KETTL, D. *The transformation of governance: public administration for twenty-first century America*. Baltimore: The John Hopkins University Press, 2002. 205 p.

KICKERT, W. J. M. (Ed.); KLIJN, E. H. (Ed.); KOPPENJAN, J. F. M. (Ed.). *Managing complex networks: strategies for the public sector*. London: SAGE Publications, 1999.

KICKERT, W. J. M.; KOPPENJAN, J. F. M. Public management and network management: an overview. In: KICKERT, W. J. M. (Ed.); KLIJN, E. H. (Ed.); KOPPENJAN, J. F. M. (Ed.). *Managing complex networks: strategies for the public sector*. London: SAGE Publications, 1999. p. 35-61.

KINGDON, J. W. *Agendas, alternatives, and public policies*. 2 ed. New York: HarperCollins College Publishers, 1995. 253 p.

KLIJN, E. H. Policy network: an overview. In: KICKERT, W. J. M. (Ed.); KOPPENJAN, J. F. (Ed.); KLIJN, E. H. (Ed.). *Managing complex network*. London: Sage Publicaions, 1999. p. 14-34.

KLIJN, Erik-Hans; KOPPENJAN, Joop. Public management and policy network: foundations of a network approach to governance. *Public Management (UK)*, v. 2, n. 2, 2000. p. 135-158.

KOOIMAN, J. Gobernar en gobernanza. In: MARTÍNEZ, A. C. (Org.). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2005. p. 57-81.

LASSWELL, H. The policy orientation. In: LERNER, D. (Ed.); LASSWELL, H. (Ed.). *The Policy Sciences*. Standford: Standford University Press, 1951.

LÍCIO, Elaine. A trajetória dos programas de transferência de renda no Brasil: o impacto da variável federativa. *Revista do Serviço Público*. v. 55, nº 5, Jul/Set 2004. p. 37-58.

LIN, N. *Social Capital: a theory of social structure and action*. Cambrigde: Cambrigde University Press, 2001. 292 p.

LINDBLOM, Charles. The science of mudddling through. *Public Administration Review*, n. 19, 1959. p.78-88.

LOWI, Theodore. American business, public policy, case studies, and political theory. *World Politics*, v. 16, n. 4, 1964. p. 677-715.

MARIN, B. (Ed.); MAYNTZ, R (Ed.). *Policy network: empirical evidence and theoretical considerations*. Boulder: Westview, 1991.

MARSH, D. (Ed.). *Comparing policy network*. Philadelphia: Open University Press, 1998a. p. 3-17.

_____. The utility and future of policy network analysis. In: MARSH, D. (Ed.). *Comparing Policy Network*. Philadelphia: Open University Press, 1998b. p. 185-197.

MARSH, D.; RHODES, R. A. W. *Policy networks in british government*. Oxford: Oxford University Press, 1992.

MARTÍNEZ, A. C. La gobernanza hoy: introducción. In: MARTÍNEZ, A. C. (Org.). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2005. p. 11-36.

MARTINHO, C. *Redes: uma introdução às dinâmicas da conectividade e da auto-organização*. Brasília, DF: WWF, 2003. 91 p.

MARQUES, E. *Redes sociais, instituições e atores políticos no governo da cidade de São Paulo*. São Paulo: Annablume; Fapesp, 2003.

_____. Redes sociais e poder no Estado brasileiro: aprendizados a partir de políticas urbanas. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*: São Paulo, fev. 2006, vol.21, n.60, p. 15-41.

MESQUITA, Camile Sahb. *O Programa Bolsa Família: uma análise de seu impacto e significado social*. Dissertação (mestrado) – Universidade de Brasília, Programa de Pós Graduação em Política Social. Brasília: 2007. 139 p.

_____. Contradições do processo de implementação de políticas públicas: uma análise do Programa Bolsa Família 2003-2006. *Revista do Serviço Público*. v. 57, nº 4, Out/Dez 2006. p. 465-487.

NORONHA, Sandro Mac Donald. *Um modelo multicritério para apoiar a decisão da escolha do combustível para alimentação de caldeiras usadas na indústria têxtil*. Dissertação de Mestrado. Florianópolis: UFSC, 1998. Disponível em: www.eps.ufcs.br/disserta98/noronha. Acesso em: 05 dez. 2007.

NORTH, D. C. *Institutions, institutional chance and economic performance*. New York: Cambridge University Press, 1990.

_____. *Understanding the process of economic change*. Princeton: Princeton University Press, 2005. 187 p.

O'TOLLE, L. Las implicaciones para la democracia de una burocracia en red. In: MARTÍNEZ, A. C. (Org.). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2005. p. 245-262.

PARADA, E. L. *Introducción a las políticas públicas*. Chile: Fondo de Cultura Económica, 2002. 305 p.

PETERS, Guy. Managing horizontal government: the politics of co-ordination. *Public Administration*, v. 76, 1998 a. p. 295-311.

_____. Policy network: myth, metaphor and reality. In: MARSH, D. (Ed.). *Comparing policy network*. Philadelphia: Open University Press, 1998b. p. 21-32.

PETERS, Guy.; PIERRE, J. ¿Gobernanza sin gobierno? replanteándose la administración pública. In: MARTÍNEZ, A. C. (Org.). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2005. p. 123-143.

PETERSON, J. *Policy networks*. Vienna: Institute for Advanced Studies, 2003. 29 p. (Political Science Series).

PIERSON, P. Fragmented Welfare States: federal institutions and the development of social policy. In: *Governance*. Cambridge: Mass, v. 8, n. 4, Oct/ 1995. p. 448-478.

_____. *Politics in time: history, institutions, and social analysis*. New Jersey: Princeton University Press, 2004.

POWELL, Walter W. Neither market nor hierarchy: networks forms of organization. *Research in Organizational Behavior*, v. 12, 1990. p. 295-336.

QUIRINO, Marcelo Grangeiro. *Incorporação das relações de subordinação na matriz de ordenação – Roberts em MCDA quando os axiomas de assimetria e transitividade negativa são violados*. Tese de doutorado. Florianópolis: UFSC, 2002, 211p.

RHODES, R. A. W. Policy network and sub-central government. In: THOMPSON, G. *Markets, hierarchies & networks: the coordination of social life*. London: SAGE Publications, 1991. p. 202-214.

_____. *Understanding governance: policy network, governance, reflexivity and accountability*. Philadelphia: Open University Press, 1997. 235 p.

ROY, B; VANDERPOOTEN, D. The European School of MCDA: emergence, basic features and current works. In: SAATY, T.L. *Method of Hierarch Analysis*, vol. 5, 1996. p. 22-38.

SABATIER, P.; JENKES-SMITH, H. The advocacy coalition framework: an assessment. In: SABATIER, P. (Ed.). *Theories of the policy process*. New York: Westview Press, 1999.

SANTOS, Hermílio. Grupos de interesse e redes de políticas públicas: uma análise da formulação de política industrial. *Civitas: Revista de Ciências Sociais*. Porto Alegre, ano 2, n. 1, jun. 2002. p. 193-210.

_____. Perspectivas contemporâneas para a constituição de redes de políticas públicas. *Civitas: Revista de Ciências Sociais*, Porto Alegre, v. 5, n. 1, jan./jun. 2005. p. 59-68.

SCHARPF, F. W. Apuntes para una teoría del gobierno multinível en Europa. In: MARTÍNEZ, A. C. (Org.). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2005. p. 173-201.

SCHMIDT, A. M. A. *Processo de apoio à tomada de decisão – abordagens: AHP e MACBETH*. Dissertação de Mestrado. Florianópolis: UFSC, 1995. Disponível em: http://www.srs.fs.usda.gov/pubs/ja/ja_schmoldt028.pdf. Acesso em: 04 dez. 2007.

SCHNEIDER, Volker. Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas. *Civitas: Revista de Ciências Sociais*, Porto Alegre, v. 5, n. 1, jan./ jun. 2005. p. 29-58.

SIMON, H. *Comportamento administrativo*. Rio de Janeiro: USAID. 1957.

SOUZA, Celina. Estado do campo da pesquisa em políticas públicas no Brasil: dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 18, n. 51, fev. 2003. p. 7-10.

_____. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul./ dez. 2006. p. 20-45.

TERMEER, C, J.; J. F. M, KOPPENJAN. Managing Perceptions in Network. In: KICKERT, W. J. M. (Ed.); KOPPENJAN, J. F. (Ed.); KLIJN, E. H. (Ed.). *Managing complex network*. London: Sage Publicaions, 1999. p. 79-97.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ. *Normas para apresentação de documentos científicos*. 2. ed. Curitiba: UFPR, 2007.

VAITSMAN, Jeni; RODRIGUES, Roberto Wagner S.; PAES-SOUSA, Rômulo. *O sistema de avaliação e monitoramento das políticas e programas sociais: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil*. Brasília, DF: Unesco, 2006. 77 p. (Management of Social Transformations Most 2; Policy papers, 17).

WAARDEN, Frans van. Dimensions and types of policy networks. *European Journal of Political Research*, n. 21, 1992. p. 29-52.

WEISS, Carol. *Evaluation*. 2nd. edition, Prentice-Hall, New Jersey, 1998.

WILDAVSKY, A. *The policy of budgetary process*. 2. ed. Boston: Little and Brown, 1992.

YIN, R. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005, 212 p.

GLOSSÁRIO

Ação Potencial – ação real ou fictícia, julgada por pelo menos um decisor como um projeto cuja implementação pode ser razoavelmente prevista. É sobre um conjunto de ações potenciais que o processo de apoio à decisão ocorre. (ENSSLIN, 2001, p. 65).

Alternativas – são ações globais, ou seja, ações que podem ser avaliadas isoladamente. Podem representar diferentes cursos de ação, diferentes hipóteses sobre a natureza de uma característica, diferentes conjuntos de características, etc.

Análise Multicritério – consiste em um conjunto de métodos e técnicas para auxiliar ou apoiar pessoas e organizações a tomarem decisões, dada uma multiplicidade de critérios. É considerada uma técnica da pesquisa operacional, área do conhecimento que lida com problemas de otimização de processos. Também pode ser definida como uma técnica quantitativa para tomada de decisão, que permite a objetivação dos juízos de valor ou subjetividade inerente ao processo decisório em que interagem vários agentes e em que a decisão deve ser baseada em múltiplos critérios.

Avaliação das Ações Potenciais – avaliação da performance de cada ação, visando compará-las entre si. Com isso, é possível determinar estratégias de aperfeiçoamento para o sistema.

Crítérios – Os critérios são as ferramentas que permitem a comparação das ações em relação a pontos de vista fundamentais (Roy, 1985). Critério é uma função de valor real no conjunto A das alternativas, de modo que seja significativo comparar duas alternativas a e b de acordo com um particular ponto de vista, ou seja, é a expressão qualitativa ou quantitativa de um ponto de vista utilizado na avaliação das alternativas.

Decisores – São os indivíduos que fazem escolhas e assumem preferências, como uma entidade única, chamada de decisor, agente ou tomador de decisão.

Descritores – um conjunto de níveis de impacto que serve como base para descrever as performances plausíveis das ações potenciais em termos de cada PVF.

Elementos Primários de Avaliação – elementos (aspectos) que os decisores consideram relevantes dentro do contexto decisório. Permitem o início da construção do Mapa Cognitivo.

Facilitador – é a pessoa encarregada de interpretar e quantificar as opiniões dos decisores, estruturar o problema, elaborar o modelo matemático e apresentar os resultados para a decisão. Deve atuar em constante diálogo e interação com os decisores, em um processo de aprendizagem constante.

Função de Valor – uma vez definido um descritor para cada ponto de vista fundamental, é necessário julgar o quanto a performance de uma ação é atrativa, ou seja, ordena a intensidade de preferência (Ensslin, 2001).

MACBETH – método para obtenção das taxas de substituição usando a comparação par-a-par com todos os critérios do modelo (ENSSLIN, 2001).

Mapa Cognitivo – permite representar o problema do decisor, bem como lidar com grupo de decisores, cada qual com seu próprio problema (ENSSLIN, 2001).

Metodologias Multicritério de Apoio à Decisão (*Multicriteria Decision Aid – MCDA*) – objetivam auxiliar analistas e decisores em situações nas quais há a necessidade de identificação de prioridades sob a ótica de múltiplos critérios, o que ocorre normalmente quando coexistem interesses em conflito (GOMES, 1999).

Modelo – É o conjunto de regras e operações matemáticas que permitem transformar as preferências e opiniões dos decisores em um resultado quantitativo.

Ponto de Vista Fundamental – são aqueles aspectos considerados, por pelo menos um dos decisores, como fundamentais para avaliar as ações potenciais. Elas explicam os valores que os decisores consideram importantes naquele contexto e, ao mesmo tempo, definem as características (propriedades) das ações que são de interesse dos decisores. Os PVFs constituem-se os eixos de avaliação do problema. (ENSSLIN, 2001, p. 127)

Ponto de Vista Elementar – decomposição dos critérios (PVFs) em subcritérios para facilitar a mensuração.

Taxas de Substituição – pesos dos critérios para que se possa determinar a performance global de uma ação, segundo o modelo de avaliação (ENSSLIN, 2001).

APÊNDICE 1: ROTEIRO DE ENTREVISTA

Parte 1) Análise dos envolvidos no Programa

1. Quais são os atores envolvidos e como eles interagem?
2. Como os atores da rede são certificados para participar do processo?
3. Qual é a responsabilidade de cada ator no Programa/ rede?
4. Como as relações entre eles se institucionalizam?
5. Quem influencia no resultado da política e na tomada de decisão?
6. Quais recursos estão em jogo? Os recursos financeiros para o programa são suficientes? De onde vêm os recursos financeiros? O que garante a participação desse ator? Quem gerencia os recursos financeiros e de que forma?
7. Como os consensos são construídos?

Parte 2) Características estruturais do Programa

1. Como surgiu o desenho/ configuração do Programa?
2. Por que ele tem determinada configuração?
3. Qual é o valor e o mérito deste programa?

Parte 3) Análise sobre a Gestão

1. Quais são os mecanismos utilizados pelo Programa para gerenciar uma diversidade de atores em prol de um objetivo comum?
2. Que fatores contribuem para uma boa gestão do Programa?
3. O Programa está funcionando bem?
4. Como melhorar a gestão de programas que têm uma estruturação complexa?
5. Para avaliar os fatores que contribuem ou se opõem a gestão de programas, com um formato em rede, são propostos os critérios abaixo. O (a) senhor (a) considera estes critérios pertinentes para tal avaliação?

Condições estruturais e operacionais da rede de políticas públicas - Aplicação MCDA Escolha das alternativas potenciais que afetam o desempenho da rede			
Categories	Definição	Dimensões	Questionamentos norteadores
Condições Estruturais	A cooperação entre os atores que compõem a rede de políticas públicas depende da existência de capital social. Em outras palavras depende: (i) do estabelecimento de um clima de confiança mútua entre esses atores, (ii) uma ampla participação nos processos decisórios e (iii) do <i>accountability</i> , que para este estudo, se refere à prestação de contas e responsabilização das ações (incentivos e sanções).	Confiança mútua	Qual é o padrão de confiança entre os atores envolvidos?
		Participação no processo decisório	Qual é o grau de participação dos atores-chave no processo decisório?
		<i>Accountability</i>	Prestação de contas: Há sistemas apropriados e transparentes de prestação de contas? Responsabilização das ações (incentivos): Há mecanismos de incentivos para os atores que cumprem sua responsabilidade? Responsabilização das ações (sanções): Há mecanismos de sanções para os atores que não cumprem sua responsabilidade?
Institucionalização (NORTH, 1990; PIERSON, 2004)	Uma rede de políticas públicas bem estruturada deve ser institucionalizada, o que implica no estabelecimento de normas e procedimentos, que definam claramente as arenas decisórias e a divisão de competências e atribuições dos atores.	Normas e procedimentos	As normas e procedimentos permitem um programa bem estruturado? As regras são claras e conhecidas por todos os envolvidos?
		Arenas decisórias	Há espaços de tomada de decisão bem demarcados e delimitados? Há periodicidade de encontros entre os atores responsáveis pela tomada de decisão?
		Divisão de competências	As funções de cada ator são claramente definidas? Há sobrecarga de atribuições em um determinado ator? Há sobreposição de tarefas entre os atores?
Sustentabilidade	Não raro as ações preconizadas por uma rede são interrompidas em função da troca de governos, mudanças ministeriais, reorganização administrativa, interrupção de fluxo de recursos financeiros ou outros fatores externos. Em função disso, as redes estão sujeitas a um processo dinâmico, que requer contínua adaptação a transformações e a busca contínua de aperfeiçoamentos em sua forma de atuar. A sustentabilidade da rede possui as seguintes dimensões: (i) organizacional; (ii) financeira; (iii) de recursos humanos.	Sustentabilidade organizacional	As ações preconizadas pelo programa serão prejudicadas em função da troca de governos, mudanças ministeriais, reorganização administrativa, interrupção de fluxo de recursos financeiros ou outros fatores externos?
		Sustentabilidade financeira	Os recursos financeiros para o programa são suficientes? Qual é o ator que mais repassa dinheiro? Quem gerencia os recursos financeiros e de que forma? O repasse de recursos financeiros para estados, municípios e beneficiários ocorre com periodicidade?
		Sustentabilidade de recursos humanos	Há rotatividade de pessoas? Se há, qual é o grau? (Elevado, médio, baixo). Os recursos humanos disponíveis são suficientes para executar as ações do programa?
Controle	As práticas de controle dizem respeito ao cumprimento das normas e dos procedimentos legais e adequados na administração pública, ao cumprimento de metas e à execução de programas e orçamentos. Pertencem ao controle	Controle Social	Os sistemas de fiscalização e controle do programa são eficientes?
		Fiscalização	A rede de fiscalização do programa atua de forma constante a fim de fortalecer o monitoramento e o controle das ações voltadas à execução do programa?

	do Programa Bolsa Família: (i) o controle social que, entre outras coisas, visa acompanhar, avaliar e subsidiar a fiscalização da execução do programa no âmbito municipais ou jurisdicional; (ii) a rede pública de fiscalização que verifica se o objeto do programa existe e corresponde às especificações estabelecidas, se há correspondência entre execução e produtos especificados, além de auxiliar no monitoramento do programa.	Transparência dos processos	Os processos de fiscalização e controle do programa são transparentes?
Atores	Quando se fala de atores, entende-se organizações ou indivíduos. Para essa análise, investigarei as organizações, por meio de atores atuantes no âmbito federal, uma vez que o programa mobiliza um grande número de indivíduos, sendo sua análise impraticável no presente estudo.	Capacidade de articulação	Como é a capacidade de articulação dos atores?
		Domínio/poder	Há algum (s) ator (es) que domina o programa. Qual é o grau de sua interferência nas ações?
		Natureza da relação	Qual é a natureza (conflitivas, cooperativas, competitivas) da relação entre os atores? Como é essa relação?
		Expertise (know-how) para executar as tarefas/credibilidade	Os atores envolvidos no processo têm expertise (know-how) para executar suas tarefas?
Condições Operacionais	A comunicação entre os atores que compõem a rede de políticas públicas é um elemento central que facilita a tomada de decisão e a implementação das ações preconizadas. A comunicação pode ser analisada em duas dimensões: (i) interna (entre os atores governamentais) e (ii) externa (entre o governo e a sociedade). A boa comunicação entre atores implica no intercâmbio de informações e na existência de sistemas formais e informais de consultas mútuas. Além disso, é importante haja estruturas organizacionais dedicadas a gestão da comunicação entre os atores da rede e entre esses atores e a sociedade.	Comunicação entre atores da rede nas dimensões interna e externa	A estratégia de comunicação interna e externa atende adequadamente aos objetivos do Programa?
Comunicação		Suficiência da estrutura de comunicação	As estruturas especializadas dedicadas à comunicação entre os atores do programa são suficientes para atender a demanda do programa? Que canais de comunicação os atores utilizam (reuniões, e-mail, telefone)? Esses canais são suficientes para o bom funcionamento da rede?
Informação (JONES, 2003)	O planejamento e a implementação das ações preconizadas demandam um fluxo de informações confiáveis e detalhadas sobre o tema e seus diferentes aspectos. Além disso, essas informações precisam ser analisadas e disseminadas em tempo hábil, de maneira a subsidiar o processo de tomada de decisão. Normalmente, para que esses objetivos sejam alcançados, é requerida uma estrutura especializada para geração e análise das informações.	Informações confiáveis	As fontes de informação são confiáveis? Qual é o grau de confiabilidade?
		Acesso/ Intercâmbio de informações	Todos os atores dispõem das informações necessárias para um bom andamento do programa? Como é a distribuição (acesso) de informação? Algum ator detém mais informação que outro?
		Fluxo de informação	O fluxo de informação é realizado de forma totalmente dinâmica e periódica, já que os sistemas informacionais do programa são integrados?

		Suficiência da estrutura especializada para gerar e analisar as informações	As estruturas especializadas dedicadas à geração e análise das informações são suficientes para atender as necessidades do programa.
Cognição (DOUGLAS, 1998; NORTH, 2005; BOURDIEU, 1990)	Processo de aprendizagem humana pelo qual as crenças são formadas. São as percepções, as atitudes, os interesses, a formação intelectual e o status social, as quais criam uma cultura específica. Para análise da gestão é necessário saber o grau de compreensão que os atores têm do programa e de suas respectivas ações.	Compreensão sobre o programa	Os atores detêm compreensão adequada sobre o programa que participam?
		Capacidade de compreender suas ações/funções no programa	Os atores envolvidos no processo detêm compreensão necessária de suas ações/ funções no programa?
Coordenação (KETTLE, 20002; PETERS, 1998)	A concepção e implementação das ações na rede demanda a existência de uma estrutura de coordenação capaz de articular a atuação dos diferentes atores da rede. Uma estrutura de coordenação bem desenvolvida deve ser capaz de evitar lacuna, redundância e incoerência. Esta estrutura de coordenação deve ser legitimada pelos atores da rede, bem como precisa dispor de instrumentos adequados para o exercício de suas atividades.	Capacidade coordenativa	De que forma a estrutura de coordenação está organizada (vertical/horizontal)? Qual é o grau de capacidade coordenativa (inclui capacidade do ator e instrumentos) da rede? A estrutura de coordenação do programa é capaz de articular totalmente a atuação dos diferentes atores?
		Suficiência da estrutura de coordenação	A estrutura existente de coordenação é suficiente para atender todas as ações preconizadas pelo programa?

FONTE: A autora (2007/2008) baseada na literatura sobre tipologia de redes, em categorias definidas pelos professores Paulo Calmon e Arthur Maranhão e nas entrevistas.

APÊNDICE 2: QUADROS DE DESCRITORES

1. PVF: Capital Social

Descritor do PVE 1.1 – Confiança mútua

Nível	Descrição	Referência
N ₄	O grau de confiança entre os atores envolvidos no programa é de 100%.	
N ₃	O grau de confiança entre os atores envolvidos no programa é de 75%.	Bom
N ₂	O grau de confiança entre os atores envolvidos no programa é de 50%.	Neutro
N ₁	O grau de confiança entre os atores envolvidos no programa é abaixo de 50%.	

Descritor do PVE 1.2 – Participação no processo decisório

Nível	Descrição	Referência
N ₃	Todos os atores envolvidos na tomada de decisão participam efetivamente desse processo.	Bom
N ₂	Mais da metade dos atores envolvidos na tomada de decisão participa efetivamente desse processo.	Neutro
N ₁	Menos da metade dos atores envolvidos na tomada de decisão participa efetivamente desse processo.	

PVE 1.3 – *Accountability*

Descritor do PVE 1.3.1 – Prestação de contas

Nível	Descrição	Referência
N ₂	Há sistemas apropriados e transparentes de prestação de contas.	Bom
N ₁	Não há sistemas apropriados e transparentes de prestação de contas.	Neutro

Descritor do PVE 1.3.2 – Responsabilização das ações (incentivos)

Nível	Descrição	Referência
N ₂	O programa prevê incentivos para os atores que cumprem as suas devidas responsabilidades.	Bom
N ₁	O programa não prevê incentivos para os atores que cumprem as suas devidas responsabilidades.	Neutro

Descritor do PVE 1.3.3 – Responsabilização das ações (sanções)

Nível	Descrição	Referência
N ₂	O programa prevê sanções para os atores que não cumprem as suas devidas responsabilidades.	Bom
N ₁	O programa não prevê sanções para os atores que não cumprem as suas devidas responsabilidades.	Neutro

2. PVF: Institucionalização

Descritor do PVE 2.1 – Normas e procedimentos

Nível	Descrição	Referência
N ₅	As normas e procedimentos são claros e conhecidos por todos os envolvidos na gestão do programa.	Bom
N ₄	As normas e procedimentos são claros e conhecidos por mais da metade dos envolvidos na gestão do programa.	
N ₃	As normas e procedimentos são claros e conhecidos por menos da metade dos atores envolvidos na gestão do programa.	Neutro
N ₂	As normas e procedimentos são claros, mas não são conhecidos pelos atores envolvidos na gestão do programa.	
N ₁	As normas e procedimentos não são claros.	

Descritor do PVE 2.2 – Arenas decisórias

Nível	Descrição	Referência
N ₃	Há um conselho gestor específico, institucionalizado, para a tomada de decisão que se reúne periodicamente ou conforme a necessidade.	Bom
N ₂	Há um conselho gestor específico, institucionalizado, para a tomada de decisão, mas a decisão é realizada em espaços não formalizados conforme a necessidade.	
N ₁	Não há um conselho gestor específico para a tomada de decisão.	Neutro

PVE 2.3 – Divisão de competências

Descritor do PVE 2.3.1 – Funções dos atores

Nível	Descrição	Referência
N ₅	As funções de cada ator são claramente definidas e compreendidas por todos os atores envolvidos na gestão do programa.	Bom
N ₄	As funções de cada ator são claramente definidas e compreendidas por mais da metade dos atores envolvidos na gestão do programa.	
N ₃	As funções de cada ator são claramente definidas e compreendidas por menos da metade dos atores envolvidos na gestão do programa.	Neutro
N ₂	As funções de cada ator são claramente definidas, mas não são compreendidas pelos atores envolvidos na gestão do programa.	
N ₁	As funções de cada ator não são claramente definidas.	

Descritor do PVE 2.3.2 – Sobrecarga de atribuições

Nível	Descrição	Referência
N ₃	As tarefas de cada ator são possíveis de serem realizadas, não havendo sobrecarga de atribuições.	Bom
N ₂	Devido à sobrecarga de atribuições, alguns atores não conseguem desenvolver todas as suas tarefas.	Neutro
N ₁	A sobrecarga de atribuições impede que a maioria dos atores desempenhe todas as suas atribuições	

Descritor do PVE 2.3.3 – Sobreposição de tarefas

Nível	Descrição	Referência
N ₂	Não há sobreposição de tarefas entre os atores.	Bom
N ₁	Há sobreposição de tarefas entre os atores.	Neutro

3. PVF: Sustentabilidade

Descritor do PVE 3.1 – Sustentabilidade Organizacional

Nível	Descrição	Referência
N ₃	As ações preconizadas pelo programa não serão prejudicadas em função de troca de governo, mudanças ministeriais, reorganização administrativa.	Bom
N ₂	As ações preconizadas pelo programa serão prejudicadas, parcialmente, em função de troca de governo, mudanças ministeriais, reorganização administrativa.	Neutro
N ₁	As ações preconizadas pelo programa serão prejudicadas em função de troca de governo, mudanças ministeriais, reorganização administrativa.	

PVE 3.2 – Sustentabilidade Financeira

Descritor do PVE 3.2.1 – Suficiência

Nível	Descrição	Referência
N ₄	Os recursos financeiros previstos para o programa atendem totalmente as necessidades para sua execução.	
N ₃	Os recursos financeiros previstos para o programa atendem em grande medida as necessidades para sua execução.	Bom
N ₂	Os recursos financeiros previstos para o programa atendem em parte as necessidades para sua execução.	Neutro
N ₁	Os recursos financeiros previstos para o programa não atendem as necessidades para sua execução.	

Descritor do PVE 3.2.2 – Repasse de recursos financeiros

Nível	Descrição	Referência
N ₃	O repasse de recursos financeiros para estados, municípios e beneficiários ocorre com periodicidade, não havendo atrasos.	Bom
N ₂	O repasse de recursos financeiros para estados, municípios e beneficiários ocorre com periodicidade, havendo pequenos atrasos em alguns casos.	
N ₁	O repasse de recursos financeiros para estados, municípios e beneficiários não ocorre com periodicidade, sempre havendo atrasos.	Neutro

PVE 3.3 – Sustentabilidade de Recursos Humanos

Descritor do PVE 3.3.1 – Suficiência

Nível	Descrição	Referência
N ₂	Os recursos humanos (gestores federais, estaduais e municipais) disponíveis são suficientes para executar as ações do programa.	Bom
N ₁	Os recursos humanos (gestores federais, estaduais e municipais) disponíveis não são suficientes para executar as ações do programa.	Neutro

Descritor do PVE 3.3.2 – Rotatividade de recursos humanos

Nível	Descrição	Referência
N ₄	A rotatividade de recursos humanos (gestores municipais) é de aproximadamente 10 pessoas por semana.	
N ₃	A rotatividade de recursos humanos (gestores municipais) é de aproximadamente 20 pessoas por semana.	Bom
N ₂	A rotatividade de recursos humanos (gestores municipais) é de aproximadamente 40 pessoas por semana.	Neutro
N ₁	A rotatividade de recursos humanos (gestores municipais) é de aproximadamente 50 pessoas por semana.	

4. PVF: Controle

Descritor do PVE 4.1 – Controle Social

Nível	Descrição	Referência
N ₃	A instância de controle social prevista para o programa é, em grande medida, atuante.	Bom
N ₂	A instância de controle social prevista para o programa é atuante em alguns casos.	Neutro
N ₁	A instância de controle social prevista para o programa não é atuante em sua grande maioria.	

Descritor do PVE 4.2 – Fiscalização

Nível	Descrição	Referência
N ₃	A rede de fiscalização do programa atua de forma constante a fim de fortalecer o monitoramento e o controle das ações voltadas à execução do programa.	Bom
N ₂	A rede de fiscalização do programa atua de forma com periodicidade semestral a fim de fortalecer o monitoramento e o controle das ações voltadas à execução do programa.	Neutro
N ₁	A rede de fiscalização do programa atua de forma inconstante.	

Descritor do PVE 4.3 – Transparência

Nível	Descrição	Referência
N ₂	Os processos de fiscalização e controle social do programa são abertos ao público.	Bom
N ₁	Os processos de fiscalização e controle social do programa não são abertos ao público.	Neutro

5. PVF: Atores

Descritor do PVE 5.1 – Capacidade de articulação e negociação

Nível	Descrição	Referência
N ₃	Todos os atores envolvidos no programa são capazes de se articular e negociar sob a perspectiva da gestão compartilhada.	Bom
N ₂	Mais da metade dos atores envolvidos no programa é capaz de se articular e negociar sob a perspectiva da gestão compartilhada.	Neutro
N ₁	Menos da metade dos atores envolvidos no programa é capaz de se articular e negociar sob a perspectiva da gestão compartilhada.	

Descritor do PVE 5.2 – Domínio/ Poder

Nível	Descrição	Referência
N ₃	Os atores-chave têm o poder totalmente compartilhado, não há um ator específico que domina e se sobressai no programa.	Bom
N ₂	Os atores-chave têm o poder parcialmente compartilhado, há um grupo de atores específicos que domina e se sobressai no programa.	
N ₁	Os atores-chave não têm o poder compartilhado, há um único ator que domina e se sobressai no programa.	Neutro

Descritor do PVE 5.3 – Natureza da relação

Nível	Descrição	Referência
N ₃	A natureza da relação entre os atores-chave é, predominantemente, cooperativa.	Bom
N ₂	A natureza da relação entre os atores-chave é, predominantemente, cooperativa, havendo alguns conflitos e competições.	
N ₁	A natureza da relação entre os atores-chave, em grande medida, não é cooperativa, havendo muitos conflitos e competições.	Neutro

Descritor do PVE 5.4 – *Expertise* (know-how) para executar as tarefas

Nível	Descrição	Referência
N ₃	Todos os atores-chave envolvidos no programa têm <i>expertise</i> (know-how) para executar suas tarefas.	Bom
N ₂	Mais da metade dos atores-chave envolvidos no programa tem <i>expertise</i> (know-how) para executar suas tarefas.	
N ₁	Menos da metade dos atores-chave envolvidos no programa tem <i>expertise</i> (know-how) para executar suas tarefas.	Neutro

6. PVF: Comunicação

Descritor do PVE 6.1 – Condições Gerais de Comunicação Interna e Externa

Nível	Descrição	Referência
N ₄	A estratégia de comunicação entre os atores atende totalmente as necessidades do programa.	
N ₃	A estratégia de comunicação entre os atores atende em grande medida as necessidades do programa.	Bom
N ₂	A estratégia de comunicação entre os atores atende parcialmente as necessidades do programa.	Neutro
N ₁	A estratégia de comunicação entre os atores não atende as necessidades do programa.	

Descritor do PVE 6.2 – Suficiência da estrutura de comunicação

Nível	Descrição	Referência
N ₂	As estruturas especializadas dedicadas à comunicação entre os atores são suficientes para atender a demanda do programa.	Bom
N ₁	As estruturas especializadas dedicadas à comunicação entre os atores não são suficientes para atender a demanda do programa.	Neutro

7. PVF: Informação

Descritor do PVE 7.1 – Informações confiáveis

Nível	Descrição	Referência
N ₃	As fontes de informação são confiáveis.	Bom
N ₂	Nem sempre as fontes de informação são confiáveis.	Neutro
N ₁	As fontes de informação não são confiáveis.	

Descritor do PVE 7.2 – Acesso

Nível	Descrição	Referência
N ₃	Todos os atores envolvidos parecem acessar as informações necessárias para um bom funcionamento do programa.	Bom
N ₂	Mais da metade dos atores parece acessar as informações necessárias para um bom funcionamento do programa.	Neutro
N ₁	Menos da metade dos atores parece acessar as informações necessárias para um bom funcionamento do programa.	

Descritor do PVE 7.3 – Dinâmica do fluxo de informação do programa

Nível	Descrição	Referência
N ₃	O fluxo de informação é realizado de forma totalmente dinâmica e periódica, já que os sistemas informacionais do programa são integrados.	Bom
N ₂	O fluxo de informação é realizado, razoavelmente, de forma dinâmica e periódica, mesmo com sistemas informacionais não integrados.	Neutro
N ₁	O fluxo de informação não é realizado de forma dinâmica e periódica, uma vez que os sistemas informacionais não estão integrados.	

Descritor do PVE 7.4 – Suficiência da estrutura especializada para gerar e analisar as informações

Nível	Descrição	Referência
N ₂	As estruturas especializadas dedicadas à geração e análise das informações são suficientes para atender as necessidades do programa.	Bom
N ₁	As estruturas especializadas dedicadas à geração e análise das informações não são suficientes para atender as necessidades do programa.	Neutro

8. PVF: Cognição

Descritor do PVE 8.1 – Compreensão sobre o Programa

Nível	Descrição	Referência
N ₃	Todos os atores-chave envolvidos na gestão detêm compreensão necessária sobre o programa (estratégias, intenções e objetivos).	
N ₂	Mais da metade dos atores-chave envolvidos na gestão detêm compreensão necessária sobre o programa (estratégias, intenções e objetivos).	Bom
N ₁	Menos da metade dos atores-chave envolvidos na gestão detêm compreensão necessária sobre o programa (estratégias, intenções e objetivos).	Neutro

9. PVF: Coordenação

Descritor do PVE 9.1 – Capacidade coordenativa
(inclui capacidade do ator e instrumentos)

Nível	Descrição	Referência
N ₃	A estrutura de coordenação do programa é capaz de coordenar totalmente a ação dos diferentes atores.	
N ₂	A estrutura de coordenação do programa é capaz de coordenar parcialmente a ação dos diferentes atores.	Bom
N ₁	A estrutura de coordenação do programa não é capaz de coordenar a ação dos diferentes atores.	Neutro

Descritor do PVE 9.2 – Suficiência da estrutura de coordenação

Nível	Descrição	Referência
N ₂	A estrutura existente de coordenação é suficiente para atender todas as demandas e ações preconizadas pelo programa.	Bom
N ₁	A estrutura existente de coordenação não é suficiente para atender todas as demandas e ações preconizadas pelo programa.	Neutro

APÊNDICE 3: FUNÇÕES DE VALOR TRANSFORMADAS

As funções de valor são obtidas por meio da comparação par-a-par da diferença de atratividade entre as ações potenciais. Tais comparações são realizadas solicitando que os decisores expressem qualitativamente a intensidade de preferência de uma ação sobre a outra. O método utilizado para isso é o MACBETH, que usa julgamentos semânticos dos decisores para, através de modelos de Programação Linear, determinar a função de valor que melhor represente tais julgamentos.

PVF 1: Capital social

Macbeth : Confiança						
	N4	N3	N2	N1	Current scale	
N4	no	weak-mod	moderate	v. strong	140	extreme
N3		no	weak-mod	strong	100	v. strong
N2			no	moderate	0	strong
N1				no	-100	moderate
						weak
						very weak
						no

Consistent judgements

Macbeth : Part. Processo Decis				
	N3	N2	N1	Current scale
N3	no	moderate	strong	100
N2		no	moderate	0
N1			no	-60

Consistent judgements

Macbeth : Prest. contas			
	N2	N1	Current scale
N2	no	strong	100
N1		no	0

Consistent judgements

Macbeth : Incentivos			
	N2	N1	Current scale
N2	no	v. strong	100
N1		no	0

Consistent judgements

Macbeth : Sanções

	N2	N1	Current scale
N2	no	mod-strg	100
N1		no	0

Consistent judgements

extreme
v. strong
strong
moderate
weak
very weak
no

PVF 2: Institucionalização

Macbeth : Normas/ proced.

	N5	N4	N3	N2	N1	Current scale
N5	no	moderate	mod-strg	mod-strg	v. strong	100
N4		no	moderate	moderate	mod-strg	50
N3			no	weak	moderate	0
N2				no	weak	-30
N1					no	-50

Consistent judgements

extreme
v. strong
strong
moderate
weak
very weak
no

Macbeth : Arenas Decisórias

	N3	N2	N1	Current scale
N3	no	mod-strg	mod-strg	100
N2		no	weak-mod	50
N1			no	0

Consistent judgements

extreme
v. strong
strong
moderate
weak
very weak
no

Macbeth : Função dos atores

	N5	N4	N3	N2	N1	Current scale
N5	no	weak	mod-strg	v. strong	v. strong	100
N4		no	mod-strg	strong	strong	60
N3			no	moderate	moderate	0
N2				no	weak	-50
N1					no	-80

Consistent judgements

extreme
v. strong
strong
moderate
weak
very weak
no

Macbeth : Sobrec.atribuições				
	N3	N2	N1	Current scale
N3	no	mod-strg	strong	100
N2		no	moderate	0
N1			no	-60

Consistent judgements

extreme
v. strong
strong
moderate
weak
very weak
no

Macbeth : Sobrep. tarefas			
	N2	N1	Current scale
N2	no	mod-strg	100
N1		no	0

Consistent judgements

extreme
v. strong
strong
moderate
weak
very weak
no

PVF 3: Sustentabilidade

Macbeth : Organizacional				
	N3	N2	N1	Current scale
N3	no	moderate	strong	100
N2		no	mod-strg	0
N1			no	-40

Consistent judgements

extreme
v. strong
strong
moderate
weak
very weak
no

Macbeth : Sufic. de recursos					
	N4	N3	N2	N1	Current scale
N4	no	weak	mod-strg	v. strong	120
N3		no	mod-strg	strong	100
N2			no	moderate	0
N1				no	-70

Consistent judgements

extreme
v. strong
strong
moderate
weak
very weak
no

Macbeth : Repas. recursos				
	N3	N2	N1	Current scale
N3	no	mod-strg	mod-strg	100
N2		no	moderate	50
N1			no	0

Consistent judgements

extreme
v. strong
strong
moderate
weak
very weak
no

Macbeth : Suficiência de RH			
	N2	N1	Current scale
N2	no	mod-strg	100
N1		no	0

Consistent judgements

extreme
v. strong
strong
moderate
weak
very weak
no

Macbeth : Rotatividade					
	N4	N3	N2	N1	Current scale
N4	no	weak-mod	moderate	v. strong	120
N3		no	weak-mod	strong	100
N2			no	moderate	0
N1				no	-100

Consistent judgements

extreme
v. strong
strong
moderate
weak
very weak
no

PVF 4: Controle

Macbeth : Controle Social				
	N3	N2	N1	Current scale
N3	no	strong	v. strong	100
N2		no	strong	0
N1			no	-50

Consistent judgements

extreme
v. strong
strong
moderate
weak
very weak
no

Macbeth : Fiscalização				
	N3	N2	N1	Current scale
N3	no	moderate	moderate	100
N2		no	weak-mod	0
N1			no	-30

Consistent judgements

extreme
v. strong
strong
moderate
weak
very weak
no

Macbeth : Transparência			
	N2	N1	Current scale
N2	no	strong	100
N1		no	0

Consistent judgements

extreme
v. strong
strong
moderate
weak
very weak
no

PVF 5: Atores

Macbeth : Artic./ negociação				
	N3	N2	N1	Current scale
N3	no	strong	v. strong	100
N2		no	moderate	0
N1			no	-40

Consistent judgements

extreme
v. strong
strong
moderate
weak
very weak
no

Macbeth : Domínio/ poder				
	N3	N2	N1	Current scale
N3	no	strong	v. strong	100
N2		no	moderate	45
N1			no	0

Consistent judgements

extreme
v. strong
strong
moderate
weak
very weak
no

Macbeth : Natureza da relação

	N3	N2	N1	Current scale
N3	no	moderate	strong	100
N2		no	mod-strg	50
N1			no	0

Consistent judgements

extreme
v. strong
strong
moderate
weak
very weak
no

Macbeth : Expertise

	N3	N2	N1	Current scale
N3	no	moderate	strong	100
N2		no	moderate	50
N1			no	0

Consistent judgements

extreme
v. strong
strong
moderate
weak
very weak
no

PVF 6: Comunicação

Macbeth : Com. inter/ exter

	N4	N3	N2	N1	Current scale
N4	no	moderate	mod-strg	v. strong	140
N3		no	moderate	strong	100
N2			no	moderate	0
N1				no	-50

Consistent judgements

extreme
v. strong
strong
moderate
weak
very weak
no

Macbeth : Estrutura / Comunic.

	N2	N1	Current scale
N2	no	strong	100
N1		no	0

Consistent judgements

extreme
v. strong
strong
moderate
weak
very weak
no

PVF 7: Informação

Macbeth : Confiabilidade

	N3	N2	N1	Current scale
N3	no	moderate	v. strong	100
N2		no	mod-strg	0
N1			no	-50

Consistent judgements

extreme
v. strong
strong
moderate
weak
very weak
no

Macbeth : Acesso

	N3	N2	N1	Current scale
N3	no	strong	v. strong	100
N2		no	moderate	0
N1			no	-50

Consistent judgements

extreme
v. strong
strong
moderate
weak
very weak
no

Macbeth : Fluxo

	N3	N2	N1	Current scale
N3	no	moderate	strong	100
N2		no	moderate	0
N1			no	-40

Consistent judgements

extreme
v. strong
strong
moderate
weak
very weak
no

Macbeth : Estrutura/ Inform.

	N2	N1	Current scale
N2	no	mod-strg	100
N1		no	0

Consistent judgements

extreme
v. strong
strong
moderate
weak
very weak
no

PVF 8: Cognição

Macbeth : Cognição				
	N3	N2	N1	Current scale
N3	no	moderate	strong	130
N2		no	mod-strg	100
N1			no	0

Consistent judgements

extreme
v. strong
strong
moderate
weak
very weak
no

PVF 9: Coordenação

Macbeth : Capacidade				
	N3	N2	N1	Current scale
N3	no	moderate	v. strong	130
N2		no	strong	100
N1			no	0

Consistent judgements

extreme
v. strong
strong
moderate
weak
very weak
no

Macbeth : Estrutura/ Coord.			
	N2	N1	Current scale
N2	no	strong	100
N1		no	0

Consistent judgements

extreme
v. strong
strong
moderate
weak
very weak
no

APÊNDICE 4: QUESTIONÁRIO APLICADO AOS GESTORES DOS PROGRAMA⁷¹

Atores envolvidos no programa são: Governo Federal (MDS, MEC e MS), Estados, Municípios (gestores responsáveis pelo programa ou secretarias), Caixa Econômica Federal, organizações da sociedade civil e beneficiários.

Atores-chave (participam, efetivamente, da gestão do programa) são: Governo Federal (MDS, MEC e MS), Municípios e Caixa Econômica Federal.

Sobre o Programa Bolsa Família, responda as seguintes questões:

10. Qual é o grau de confiança entre os atores envolvidos no programa?

- a) De 100%.
- b) De 75%.
- c) De 50%.
- d) Abaixo de 50%.

11. Qual é o grau de participação no processo decisório dos atores responsáveis pela tomada de decisão?

- a) Todos os atores envolvidos na tomada de decisão participam efetivamente desse processo.
- b) Mais da metade dos atores envolvidos na tomada de decisão participa efetivamente desse processo.
- c) Menos da metade dos atores envolvidos na tomada de decisão participa efetivamente desse processo.

12. Há sistemas apropriados e transparentes de prestação de contas?

- a) Sim.
- b) Não.

13. O programa prevê incentivos para os atores que cumprem as suas devidas responsabilidades?

- a) Sim.
- b) Não.

14. O programa prevê sanções para os atores que não cumprem as suas devidas responsabilidades?

- a) Sim.
- b) Não.

15. Quanto às normas e procedimentos do programa, é possível afirmar que:

- a) São claros e conhecidos por todos os envolvidos na gestão do programa.
- b) São claros e conhecidos por mais da metade dos envolvidos na gestão do programa.
- c) São claros e conhecidos por menos da metade dos atores envolvidos na gestão do programa.
- d) São claros, mas não são conhecidos pelos atores envolvidos na gestão do programa.
- e) Não são claros.

16. Quanto às arenas decisórias do programa, é possível afirmar que:

- a) Há um conselho gestor específico, institucionalizado, para a tomada de decisão que se reúne periodicamente ou conforme a necessidade.
- b) Há um conselho gestor específico, institucionalizado, para a tomada de decisão, mas essa é realizada em espaços não formalizados, conforme a necessidade.
- c) Não há um conselho gestor específico para a tomada de decisão.

⁷¹ A marcação em vermelho corresponde à resposta consensual dos gestores, participantes do grupo focal ao item.

17. Em relação às funções de cada ator no programa, pode-se afirmar que:

- a) São claramente definidas e compreendidas por todos os envolvidos na gestão do programa.
- b) São claramente definidas e compreendidas por mais da metade dos envolvidos na gestão do programa.
- c) São claramente definidas e compreendidas por menos da metade dos atores envolvidos na gestão do programa.
- d) São claramente definidas, mas não são compreendidas pelos atores envolvidos na gestão do programa.
- e) Não são claramente definidas

18. Quanto à sobrecarga de atribuições, é possível afirmar que:

- a) As tarefas de cada ator são possíveis de serem realizadas, não havendo sobrecarga de atribuições.
- b) Devido à sobrecarga de atribuições, alguns atores não conseguem desenvolver todas as suas tarefas.
- c) A sobrecarga de atribuições impede que a maioria dos atores desempenhe todas as suas tarefas.

10. Há sobreposição de tarefas entre os atores?

- a) Não.
- b) Sim.

11. Em relação à sustentabilidade organizacional ...

- a) As ações preconizadas pelo programa não serão prejudicadas em função de troca de governo, mudanças ministeriais, reorganização administrativa.
- b) As ações preconizadas pelo programa serão prejudicadas, parcialmente, em função de troca de governo, mudanças ministeriais, reorganização administrativa.
- c) As ações preconizadas pelo programa serão prejudicadas em função de troca de governo, mudanças ministeriais, reorganização administrativa.

12. Os recursos financeiros previstos para o programa...

- a) Atendem totalmente as necessidades para sua execução.
- b) Atendem em grande medida as necessidades para sua execução.
- c) Atendem em parte as necessidades para sua execução.
- d) Não atendem as necessidades para sua execução.

13. Como ocorre o repasse de recursos financeiros para estados, municípios e beneficiários?

- a) Com periodicidade, não havendo atrasos.
- b) Com periodicidade, havendo pequenos atrasos em alguns casos.
- c) Não ocorre com periodicidade, sempre havendo atrasos.

14. Os recursos humanos (gestores federais, estaduais e municipais) disponíveis são suficientes para executar as ações do programa?

- a) Sim.
- b) Não.

15. Qual é a rotatividade de recursos humanos (gestores municipais) do programa?

- a) De aproximadamente 10 pessoas por semana.
- b) De aproximadamente 20 pessoas por semana.
- c) De aproximadamente 40 pessoas por semana.
- d) De aproximadamente 50 pessoas por semana.

15. Quanto à instância de controle social prevista para o programa, é possível afirmar que:

- a) É atuante em grande medida.
- b) É atuante em alguns casos.
- c) Não é atuante em sua grande maioria.

16. Como atua a rede pública de fiscalização do programa?

- a) Atua de forma constante a fim de fortalecer o monitoramento e o controle das ações voltadas à execução do programa.
- b) Atua com periodicidade semestral a fim de fortalecer o monitoramento e o controle das ações voltadas à execução do programa.
- c) Atua de forma inconstante.

17. Os processos de fiscalização e controle social do programa são abertos ao público?

- a) Sim.
- b) Não.

18. No que se refere à capacidade de articulação e negociação dos atores, é possível afirmar que:

- a) Todos os atores envolvidos no programa são capazes de se articular e negociar sob a perspectiva da gestão compartilhada.
- b) Mais da metade dos atores envolvidos no programa é capaz de se articular e negociar sob a perspectiva da gestão compartilhada.
- c) Menos da metade dos atores envolvidos no programa é capaz de se articular e negociar sob a perspectiva da gestão compartilhada.

19. Quanto ao poder dos atores no programa, é possível dizer que:

- a) Os atores-chave têm o poder totalmente compartilhado, não há um ator específico que domina e se sobressai no programa.
- b) Os atores-chave têm o poder parcialmente compartilhado, há um grupo de atores específicos que domina e se sobressai no programa.
- c) Os atores-chave não têm o poder compartilhado, há um único ator que domina e se sobressai no programa.

20. A natureza da relação entre os atores-chave é ...

- a) Predominantemente cooperativa.
- b) Predominantemente cooperativa, havendo alguns conflitos e competições.
- c) Não é cooperativa, havendo muitos conflitos e competições.

21. Em relação à *expertise* (know-how) dos atores para executar as suas tarefas, é possível afirmar que:

- a) Todos os atores-chave envolvidos no programa têm *expertise* (know-how) para executar suas tarefas.
- b) Mais da metade dos atores-chave envolvidos no programa tem *expertise* (know-how) para executar suas tarefas.
- c) Menos da metade dos atores-chave envolvidos no programa tem *expertise* (know-how) para executar suas tarefas.

22. A estratégia de comunicação interna e externa entre os atores do programa ...

- a) Atende totalmente as necessidades do programa.
- b) Atende em grande medida as necessidades do programa.
- d) Atende parcialmente as necessidades do programa.
- c) Não atende as necessidades do programa.

23. As estruturas especializadas dedicadas à comunicação entre os atores do programa são suficientes para atender a demanda do programa?

- a) Sim.
- b) Não.

24. Em relação às fontes de informação, é possível afirmar que:

- a) São confiáveis.
- b) Nem sempre são confiáveis.
- c) Não são confiáveis

25. Quanto ao acesso às informações do programa ...

- a) Todos os atores envolvidos parecem acessar as informações necessárias para um bom funcionamento do programa.
- b) Mais da metade dos atores parece acessar as informações necessárias para um bom funcionamento do programa.
- c) Menos da metade dos atores parece acessar as informações necessárias para um bom funcionamento do programa.

26. Como é realizado o fluxo de informação do programa?

- a) O fluxo de informação é realizado de forma totalmente dinâmica e periódica, já que os sistemas informacionais do programa são integrados.
- b) O fluxo de informação é realizado, razoavelmente, de forma dinâmica e periódica, mesmo com sistemas informacionais não integrados.
- c) O fluxo de informação não é realizado de forma dinâmica e periódica, uma vez que os sistemas informacionais não estão integrados.

27. As estruturas especializadas dedicadas à geração e análise das informações são suficientes para atender as necessidades do programa?

- a) Sim.
- b) Não.

28. Em relação à compreensão dos atores sobre o programa, é possível afirmar que:

- a) Todos os atores-chave envolvidos na gestão detêm compreensão necessária sobre o programa (estratégias, intenções e objetivos).
- b) Mais da metade dos atores-chave envolvidos na gestão detém compreensão necessária sobre o programa (estratégias, intenções e objetivos).
- c) Menos da metade dos atores-chave envolvidos na gestão detém compreensão necessária sobre o programa (estratégias, intenções e objetivos).

29. Quanto à capacidade coordenativa do programa, é possível afirmar que:

- a) A estrutura de coordenação do programa é capaz de coordenar totalmente a ação dos diferentes atores.
- b) A estrutura de coordenação do programa é capaz de coordenar parcialmente a ação dos diferentes atores.
- c) A estrutura de coordenação do programa não é capaz de coordenar a ação dos diferentes atores.

30. A estrutura existente de coordenação é suficiente para atender todas as demandas e ações preconizadas pelo programa?

- a) Sim.
- b) Não.

APÊNDICE 5: SOFTWARE HVIEW

O software Hiview é uma ferramenta de auxílio à metodologia MCDA, utilizado para o tratamento e o cruzamento de dados. Pode ser configurado para tratar de uma determinada situação complexa com vários tomadores de decisão.

O software permite a visualização dos critérios por meio de gráficos – construídos a partir da árvore de valor – dos valores (taxas de substituição) atribuídos a cada um, bem como permite verificar os resultados globais e locais das ações potenciais quando se realizam variações nas taxas de substituição. Dessa maneira, é possível analisar a sensibilidade do modelo. Se pequenas variações nas taxas de substituição impactarem em mudanças bruscas nos resultados, o modelo não apresenta robustez.

Ao verificar os resultados locais e globais das ações, o decisor pode visualizar se o modelo corresponde às suas expectativas e se cada critério apresenta o grau de representatividade desejado ou, ainda, se o modelo necessita de alguma adaptação. Os decisores podem, assim, aumentar a credibilidade do modelo.

Com este software é possível, ainda, analisar comparações de pontos de vista. Pode-se escolher um critério fundamental e comparar seu desempenho com o de outro critério, verificando quais as vantagens e desvantagens que cada critério representa para o decisor em relação ao outro. Por exemplo, pode-se visualizar de forma mais nítida uma comparação em que os pontos de vistas fundamentais confrontados são custos *versus* benefícios.

ANEXO 1: DESCRIÇÃO SUMÁRIA DOS PROGRAMAS DO MDS⁷²

SECRETARIA NACIONAL DE RENDA DE CIDADANIA (SENARC)

Programa Bolsa Família (PBF): Programa de transferência de renda com condicionalidades nas áreas de saúde e educação, destinado às famílias em situação de pobreza, com renda *per capita* de até R\$ 120,00 mensais, que associa à transferência do benefício financeiro o acesso aos direitos sociais básicos – saúde, alimentação, educação e assistência social. O valor do benefício pode variar entre R\$ 18,00 e R\$ 172,00 por mês, dependendo da condição econômica da família e da presença de crianças em idade escolar, gestantes e/ou nutrizes.

SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SNAS)

Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI): programa que visa a erradicação do trabalho de crianças e/ou adolescentes (com idade inferior a 16 anos), por meio de bolsa mensal de R\$ 40,00 por criança em atividade laboral urbana e R\$ 25,00 por criança em atividade laboral rural. Em contrapartida, as famílias têm de matricular seus filhos na escola e fazê-los freqüentar a jornada ampliada.

Benefício de Prestação Continuada (BPC): benefício assistencial constitucional que garante um salário mínimo mensal às pessoas acima de 65 anos e às pessoas com deficiência, incapacitadas para a vida independente e para o trabalho, com renda familiar *per capita* menor que $\frac{1}{4}$ do salário mínimo.

Agente Jovem: dirigido a jovens entre 15 e 17 anos em situação de risco. Bolsa no valor de R\$ 65,00 para a capacitação teórica e prática para a permanência na escola e preparação para o mercado de trabalho por meio de atividades específicas.

⁷² Esta seção é baseada no livro: VAITSMAN, Jeni; RODRIGUES, Roberto Wagner S; PAES-SOUSA, Rômulo. *O sistema de avaliação e monitoramento das políticas e programas sociais: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome*. Brasília, DF: Unesco, 2006. 77 p. (Management of Social Transformations Most 2; Policy papers, 17).

Proteção Social Básica à Criança de 0 a 6 anos (PAC): apoio técnico e financeiro a programas e projetos executados por estados, municípios e entidades sociais, destinados ao atendimento de crianças, valorizando a convivência sociofamiliar.

Atenção às Pessoas com Deficiência (PCD): apoio técnico e financeiro a estados, municípios e instituições para ações de proteção social básica e especial e de inclusão social das pessoas com deficiência, vulnerabilizadas pela situação de pobreza ou de risco pessoal e social, bem como de suas famílias.

Atenção à Pessoa Idosa (API): apoio técnico e financeiro a serviços de proteção social básica e especial e entidades sociais, destinados ao atendimento da pessoa idosa vulnerabilizada pela pobreza.

Programa de Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes (Sentinela): ações sociais especializadas e multiprofissionais, dirigidas a crianças e adolescentes e suas famílias vítimas de abuso ou violência sexual.

Programa de Atenção Integral à Família (PAIF): serviço de acompanhamento socioassistencial a famílias em situação de vulnerabilidade, desenvolvido nos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS).

SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (SESAN)

Programa de Aquisição de Alimento (PAA): visa incentivar a produção de alimentos pela agricultura familiar, permitindo a compra, por meio de várias modalidades, de produtos até o limite de R\$ 2.500,00 por agricultor/ano, e a sua distribuição para pessoas em situação de insegurança alimentar, ao atendimento dos programas sociais estaduais e municipais e a formação de estoques.

Construção de Cisternas: construção de cisternas para armazenamento das águas das chuvas destinadas a famílias de baixa renda, residentes na área rural de municípios do semi-árido e que não disponham de fonte de água ou meio de armazená-la adequadamente.

Distribuição de Cestas: distribuição de cestas básicas a famílias em situação de risco alimentar, famílias acampadas, comunidades indígenas, remanescentes de quilombos, comunidades atingidas por barragens e em *situações* emergenciais. Parte dos produtos é originada na compra da agricultura familiar realizada pelo PAA.

Hortas Comunitárias: implantação de hortas, viveiros, lavouras e pomares comunitários, para a melhoria das condições de segurança alimentar de comunidades pobres.

Cozinhas Comunitárias: implantação de pequenas unidades de produção de refeições, contemplando áreas de grande concentração da população, inclusive em locais de ocupação subnormal.

Restaurantes Populares: ampliação da oferta de refeições prontas, nutricionalmente balanceadas, originadas de processos seguros, comercializadas à preços acessíveis, por meio de restaurantes em convênio com estados e/ou municípios.

Educação Alimentar: disseminação, por meio de diferentes instrumentos, de práticas de segurança alimentar, valorizando a melhoria dos hábitos alimentares e de consumo, bem como a valorização da alimentação regional local.

Bancos de Alimentos: organização das doações de alimentos, em geral oriundos de produtores e comércio locais, impróprios para a comercialização, mas adequados ao consumo humano, e repasse para instituições que produzem e distribuem refeições, gratuitamente, a indivíduos em situação de vulnerabilidade alimentar.