



LA COORDINACIÓN ENTRE LOS SECTORES DEL EJECUTIVO A PARTIR DEL CASO DEL
“PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA” DE BRASIL

LUCAS AMBRÓZIO LOPES DA SILVA

Doctorando y investigador del Programa de Administración Pública y Gobierno – Escuela de
Administración de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas (EAESP/FGV), Brasil

E-mail: lucasambrozio@yahoo.com.br

Área Temática VII: Administración pública y políticas
públicas

Palavras clave: Intersectorialidad, coordinación
gubernamental Programa Bolsa Família

Trabajo preparado para su presentación en el VII
Congreso Latinoamericano de Ciencia Política,
organizado por la Asociación Latinoamericana de
Ciencia Política (ALACIP). Bogotá, 25 al 27 de
septiembre de 2013

SÃO PAULO

2013

RESUMO: As recentes políticas de desenvolvimento social feitas pelos governos de diversos países em desenvolvimento são marcadas por grandes desafios e têm tensionado a estrutura estatal a responder segundo novos arranjos, exigindo processos de experimentação institucional e novas formas de coordenação entre os setores governamentais. Este contexto permite a formulação da hipótese: a intersetorialidade tem sido disseminada como uma tarefa compartilhada entre os governos subnacionais e que possibilita novas formas de coordenação governamental, com a finalidade de co-produção de serviços públicos. Ofertando políticas públicas que consigam atacar problemas estruturais, como é a questão da pobreza nos países latino-americanos.

O objetivo deste paper é desenvolver uma tipologia de coordenação governamental para analisar os esforços de articulação entre os setores governamentais para a produção de políticas integradas, que superem formas tradicionais de produção estanque e fragmentada de políticas públicas. O método utilizado foi o estudo de caso do Programa Bolsa Família do Brasil (política nacional de transferência condicionada de renda). Mapeamos as formas de intersetorialidade desenvolvidas, a partir de análises organizacionais e documentais, além de entrevistas qualitativas. Os resultados apontam para a presença de importantes mecanismos de liderança política (do presidente e de ministros) e liderança institucional (papel exercido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e sua equipe de civil servers). A tipologia desenvolvida considera as opções de sustentação para a intersetorialidade, que podem ser mobilizadas em diferentes momentos e com diferentes propósitos. Os tipos de mecanismos desenhados para a construção da intersetorialidade analisados são: 1) Órgãos colegiados (que são bons iniciadores, mas possuem baixa materialidade); 2) Empoderamento da burocracia e suas redes (que possuem alta materialidade e eficácia, porém incorre em riscos de oligarquização da burocracia); 3) Criação de Órgãos Intermediários de Coordenação (possibilitam maior agilidade às articulações, porém pode levar a conflitos entre estruturas organizacionais).

1. INTRODUÇÃO

As recentes políticas de desenvolvimento social feitas pelos governos de diversos países em desenvolvimento são marcadas por grandes desafios e têm tensionado a estrutura estatal a responder segundo novos arranjos, exigindo processos de experimentação institucional e novas formas de coordenação entre os setores governamentais. Este contexto permite a formulação da hipótese: a intersectorialidade tem sido disseminada como uma tarefa compartilhada entre os governos subnacionais e que possibilita novas formas de coordenação governamental, com a finalidade de co-produção de serviços públicos. Ofertando políticas públicas que consigam atacar problemas estruturais, como é a questão da pobreza nos países latino-americanos.

O objetivo deste paper é desenvolver uma tipologia de coordenação governamental para analisar os esforços de articulação entre os setores governamentais para a produção de políticas integradas, que superem formas tradicionais de produção estanque e fragmentada de políticas públicas. O método utilizado foi o estudo de caso do Programa Bolsa Família do Brasil (política nacional de transferência condicionada de renda). Mapeamos as formas de intersectorialidade desenvolvidas, a partir de análises organizacionais e documentais, além de entrevistas qualitativas.

No Brasil, com a redemocratização e a promulgação da Constituição Federal de 1988, além da crise fiscal dos anos 90, as políticas sociais passaram a responder novas demandas e a operar segundo uma lógica complexa, que trouxe novas questões à agenda governamental. Simon Schwartzman (SCHWARTZMAN, 2004) desenvolve a idéia de três gerações de políticas sociais. A primeira estaria vinculada à ampliação e extensão dos direitos e benefícios sociais e é iniciada no Brasil na década de 30¹, consolidando-se somente com a Constituição Federal de 1988, quando houve a consagração de um amplo conjunto de direitos sociais. A segunda geração, que emerge da agenda dos governos FHC e Lula, buscaria racionalizar e redistribuir os recursos gastos na área social, a fim de equilibrar financeiramente os gastos sociais e corrigir a sua regressividade (RIBEIRO, 2010). Por fim, as políticas de terceira geração seriam aquelas que além das

¹ Sobre a composição dos direitos sociais no Brasil ocorrida na década de 30, José Murilo de Carvalho (CARVALHO, 2001) destaca que este processo ocorreu de forma autoritária e excludente, já que teria sido uma imposição do governo Getúlio Vargas e não uma conquista dos cidadãos. Assim José Murilo vale-se do difundido conceito de Wanderley Guilherme dos Santos (SANTOS, 1970): “cidadania regulada” para caracterizar esse processo, já que estes direitos sociais também seriam restritos aos trabalhadores sindicalizados, excluindo, assim, a maior parte da população da época (trabalhadores rurais, trabalhadores domésticos, desempregados, entre outros), além da relação entre sindicatos e patrões ser mediada por agentes do governo, compondo o pejorativamente chamado sindicalismo pelego. O autor sustenta, ainda, que no Brasil o processo de sucessão na conquista dos direitos seguiu seqüência distinta daquela observada nos países desenvolvidos, descrita por T. H. Marshall (MARSHALL, 1967), onde se iniciou pela conquista dos direitos civis, depois os direitos políticos e por fim os direitos sociais, respectivamente nos séculos XVIII, XIX e XX.

preocupações da geração anterior, teriam como objetivo central a qualidade dos serviços prestados, buscando responder integralmente aos problemas sociais, a partir da integração e coordenação entre as diversas políticas públicas. Esta terceira geração, segundo Schwartzman, seria o grande desafio atual das políticas sociais, já que ele não afirma categoricamente que já a estejamos presenciando e nem ao menos que a segunda geração já tenha sido concluída. Desse modo, é visível nas políticas sociais alterações institucionais e em seus objetivos centrais, que mudaram: estruturas, divisões de responsabilidades e práticas de intervenção.

A partir da análise de alguns estudos envolvendo a temática da intersetorialidade e da coordenação governamental (como: Bakvis, 2004; Carneiro, 2010; Cunill Grau, 2005; Guirado, 2008; Martins, 2005; Peters, 1998; Repetto, 2009; Serra, 2004) e com a ciência de que “um conjunto finito de conceitos nunca será capaz de capturar o que é, em princípio, um conjunto infinito de observações possíveis” (Davis, 2005: 29), desenvolvemos um novo e desprezioso conceito para o termo intersetorialidade: “conjunto de desenhos formais e práticas que conferem sinergia e complementaridade entre diversos setores responsáveis pelas políticas públicas (como o administrativo, o orçamentário, o de planejamento, de recursos humanos, etc.), mas também as próprias áreas específicas das políticas sociais, como assistência social, educação, saúde, etc”. Assim, em nossa análise a intersetorialidade não se restringe a uma questão meramente administrativa ou territorial, mas engloba enfoques multidimensionais, respostas integrais e superação das intervenções setoriais especializadas ou fragmentadas, com baixo grau de diálogo na busca por soluções para problemas comuns e/ou inter-relacionados, orientadas por algum exercício de coordenação governamental, principalmente intragovernamental. O que nos remete à necessidade de pensarmos em toda uma temática de governança e atuação das burocracias públicas.

Com este intuito de conceituação, Cunill Grau (2005) classifica os estudos existentes sobre intersetorialidade com base na origem da justificativa proposta por eles (mais política ou mais técnica). A premissa mais política é a de que a integração entre setores possibilita a busca de soluções integrais aos problemas sociais e se traduz em uma assunção de que todas as políticas públicas que persigam estratégias globais de desenvolvimento, como a melhoria da qualidade de vida da população, devem ser planejadas e executadas intersetorialmente. Já a premissa mais técnica concentra seu foco sobre a análise da eficiência, afirmando que a integração entre os setores permite que as diferenças entre eles possam ser usadas produtivamente no enfrentamento dos problemas sociais por criar melhores soluções que a setorialidade, já que permite compartilhar os recursos (não somente econômicos, mas das mais distintas ordens) que são próprios de cada setor. Deste modo a intersetorialidade ganha destaque para se superar o que Martins (2005) descreve

como sendo a existência de uma “teoria da fragmentação” no que diz respeito à formulação/implementação das políticas públicas.

A trajetória histórica da política social no Brasil mostra que pouco a pouco as políticas sociais passaram a ser percebidas desde valores de universalidade para mecanismos de equidade. Os programas de transferência condicionada de renda começaram a ganhar destaque na agenda governamental no Brasil, ao mesmo tempo em que outros governos latino-americanos seguiam os mesmos caminhos. E recentemente a estratégia de desenvolvimento tem trazido um novo olhar, promovendo uma agenda social cada vez mais prioritária, integrada e positiva, como forma de responder às antigas e velhas questões da sociedade brasileira (Silva, 2013).

Recentemente políticas de desenvolvimento social no Brasil têm emergido articulando as estratégias de desenvolvimento com as políticas sociais. Tal orientação trouxe fortes desafios para o Estado brasileiro. O Programa Bolsa Família sintetizaria estas tendências e as formas que o estado tem atuado para dar maior dinamismo às políticas públicas. A intersetorialidade seria um princípio emergente dada as orientações políticas recentes e o cenário de grande fragmentação da atuação estatal e suas instituições, levando a um conjunto desarticulado de políticas públicas. A intersetorialidade é, pois, um princípio tão necessário como emergente para este processo de convergência das estratégias econômicas e sociais (Silva, 2013).

2. O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA COMO UM PROGRAMA DE TRANSFERÊNCIA CONDICIONADA DE RENDA

O Programa Bolsa Família foi criado em 2003, a partir da unificação dos programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás e como forma de implementação de um corpo de políticas sociais altamente distributivas e focalizadas (CARNEIRO, 2010; NERI, 2008). É um programa de transferência direta de renda com condicionalidades de educação, saúde e assistência social. Os valores transferidos são definidos com base na renda mensal per capita da família e também no número de crianças e adolescentes até 17 anos. O cadastro único foi criado como um dos instrumentos de gestão do programa. Ele gerencia de maneira descentralizada diversas informações socioeconômicas das famílias inscritas.

O Programa Bolsa Família pode ser incluído em uma série de programas com configurações similares, chamados de Programas de Transferência Condicionada de Renda, todos eles são caracterizados por mecanismos de focalização dos beneficiários, transferência de renda e exigência/estímulos de ações por partes por parte destes. Essa gama de programas hoje está

amplamente difundida na América Latina (Kliksberg, 2006; Conconi & Marquionni, 2008) e em outras partes, especialmente nos países em desenvolvimento. Sendo as condicionalidades uma característica fundamental do PBF, as destacaremos a seguir:

As condicionalidades de saúde foram estabelecidas por uma regulamentação conjunta do Ministério da Saúde com o MDS (Portaria conjunta MS/MDS 2509 de novembro de 2004), que consiste em que as famílias com crianças de até 7 anos devem comprometer-se em manter em dia o calendário de vacinação e as verificações de peso e altura (itens importantes da política de combate à desnutrição infantil) e mulheres grávidas devem passar por acompanhamento médico e educativo prévio e posterior ao nascimento do filho. A regulamentação define funções de controle e gestão da condicionalidade de saúde para as secretarias municipais e estaduais de saúde, para o Ministério da Saúde e para o Ministério do Desenvolvimento Social. Tudo isto é importante para transformar a condicionalidade de uma imposição para as famílias a um compromisso pelas condições mínimas de saúde entre os entes federativos e a sociedade, tentando cumprir, aqui, os três princípios básicos de gestão do programa: intersetorialidade, descentralização e participação social.

No referente à educação, a Portaria conjunta do Ministério da Educação com o Ministério do Desenvolvimento Social (Portaria MEC/MDS 3789 de novembro de 2004) institui uma frequência escolar mínima de 85% em todos os meses para as crianças entre 6 e 15 anos e de 75% para as crianças entre 16 e 17 anos. Assim como acontece com a regulamentação de saúde, é definido atribuição para todos os entes federativos e há a recomendação de práticas de participação social na gestão dos sistemas municipais de educação efetiva, de modo a fazer que a participação social nestas instâncias da gestão escolar seja de fato e não apenas de direito, o mesmo acontece o que se refere à saúde.

A condicionalidade de assistência social envolvida no PBF surge de sua integração com o “Programa de Erradicação do Trabalho Infantil” (PETI), estabelecida pela Portaria 666 de dezembro de 2005, pois o PBF identifica nas famílias beneficiárias, aquelas que estão em condições de vulnerabilidade do trabalho infantil e estabelece um atendimento especial a elas, mantendo ao mesmo tempo as especialidades e objetivos específicos de cada programa. Assim, a condicionalidade de assistência social consiste em que as crianças e adolescentes até 15 anos em risco ou retiradas do trabalho infantil pelo PETI devem participar dos chamados Serviços de Convivência e Fortalecimento dos Vínculos com frequência de 85%.

3. UMA TIPOLOGIA DE COORDENAÇÃO INTERSETORIAL A LUZ DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Este capítulo consiste nos desdobramentos de recente pesquisa sobre os mecanismos de coordenação intersetorial envolvidos no Programa Bolsa Família, programa estruturante e articulador do eixo central da política de desenvolvimento social adotada pelo governo brasileiro (Silva, 2013). Uma das hipóteses desta pesquisa é a de analisar o programa como um interessante laboratório para identificarmos diferentes formas e mecanismos de coordenação entre os setores de governo. Se estabelecendo como um valioso estudo de caso para analisar-se possibilidades e potencialidades para a articulação horizontal entre públicas públicas e órgãos da Administração Pública, como veremos a seguir. Agruparemos os esforços de coordenação governamental em três diferentes tipos de estratégias, calcadas na utilização de: 1) Órgãos colegiados; 2) empoderamento da burocracia e suas redes; 3) criação de órgãos intermediários de coordenação.

3.1. Órgãos colegiados: iniciando a coordenação

A lei federal 10.836 de 9 de janeiro de 2004, que institui o Programa Bolsa Família define a intersetorialidade como princípio básico, assim como a participação comunitária e o controle social. Esta definição traz uma mensagem muito clara do governo federal aos demais entes federativos, em especial aos municípios, que é a necessidade de promover ações intersetoriais e que perpassem cada um dos níveis da federação. Nesse sentido e desde um papel de indutor dos entes subnacionais, o governo federal também estabeleceu um “Conselho Gestor Interministerial”, como produto de engenharia institucional necessário para promover o início da intersetorialidade. Esta seria uma parte significativa do aparato “legal-organizacional” para dar sustentação à esta necessidade de coordenação dos setores no âmbito do governo federal. Este conselho também foi estabelecido pela lei criadora do PBF.

O Conselho é composto por membros que representam cada um dos sete ministérios ou órgãos da Administração Pública envolvidos com a execução do PBF. Abaixo descreveremos como cada um dos órgãos está envolvido com a gestão do PBF.

1) “Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome” - MDS, que detém a presidência do conselho, é o órgão encarregado de promover as políticas de assistência social e as estratégias de combate à pobreza, é por isto, a organização responsável pelo PBF. 2) “Ministério da Educação” – MEC, que tem a responsabilidade de desenvolver uma série de programas públicos que busquem melhorar as condições de educação e formação profissional das famílias beneficiadas.

3) “Ministério da Saúde” – MS, tem como papel proporcionar um atendimento integral de saúde às famílias, estabelecendo uma estratégia de interação com as famílias em situação de vulnerabilidade social e pobreza. 4) “Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão” – MPOG, que tem como missão destinar e planejar a alocação de recursos financeiros e humanos necessários à gestão do PBF, além de apoiar o MDS no processo de desenvolvimento de tecnologias de gestão e sistemas administrativos informatizados que deem sustentação a ele. 5) “Ministério da Fazenda” – MF, que deve integrar o programa com a estratégia de desenvolvimento e crescimento econômico do governo, transformando-o em uma parte importante da política econômica do país, já que proporciona diminuição de desigualdades econômicas regionais e aumenta o consumo interno, mas de outro lado não pode-se esquecer que ele gera, também, aumento do gasto público e pressão inflacionária, como efeitos colaterais. 6) A Casa Civil da Presidência da República - CC, que é o órgão responsável por fazer a coordenação entre os ministérios, é, pois, o órgão estatal mais envolvido na temática de articulação intragovernamental, assim comprometido com o desafio de aumentar a intersectorialidade das políticas governamentais, é por isso o Ministério mais próximo da Presidência da República. 7) “Caixa Econômica Federal” – CAIXA é um dos principais bancos estatais brasileiros e também tem um papel importante em diversos programas sociais federais, já que como ele é um dos poucos bancos presente em todas as cidades brasileiras, desempenha o papel de fazer recursos públicos chegarem aos cidadãos, por exemplo na política de previdência social, habitação, microcrédito e a própria ação de transferência de renda. No caso do Programa Bolsa Família a CAIXA é o agente operador do programa, oferecendo todas as condições necessárias para a sustentação do sistema de registro dos beneficiários, chamado de “Cadastro Único” – CadÚnico, que é o sistema de registro que centraliza gerencia todas as informações da população em situação de pobreza, desempenhando as funções de organização, manutenção, desenvolvimento de sistemas e elaboração de informes para o acompanhamento por parte do MDS, além da CAIXA ser o agente financeiro responsável pelo pagamento dos benefícios.

A tabela a seguir demonstra como cada uma das estruturas que atuam: seja na produção do programa (planejamento e execução), seja atuando conjuntamente para a garantia das condicionalidades.

Tabela 1: Outros órgãos da Administração Pública Federal envolvidos na gestão do do PBF

Produção do Programa	Condicionalidades do Programa
MPOG	MS

MF	MEC
CC	MDS
CAIXA	

No entanto o colegiado referido acima (“Conselho Gestor Interministerial”), não garante nem promove a intersetorialidade. Através de pesquisa de campo, composta por uma série de entrevistas aos servidores e dirigentes públicos envolvidos no processo de construção da intersetorialidade, identificamos que o estabelecimento de um conselho gestor foi apenas o início de um processo de construção de intersetorialidade. É bastante racional pensar que a geração de intersetorialidade não será construída por uma ou duas pessoas de cada agência, mas por uma série de equipes de trabalho engajadas neste propósito.

3.2. Empoderamento da burocracia e suas redes

O engajamento de todos os órgãos envolvidos em atividades de articulação intersetorial é essencial para o sucesso das relações de cooperação estabelecidas. Na administração pública, o corpo político é o grande responsável pela priorização do tema e sua disseminação por todo o governo. É uma atividade que exige liderança política e capacidade de percepção da importância da temática. Dadas algumas características inerentes à burocracia estatal, esta ação de engajamento e politização das equipes de trabalho não é atividade trivial e não demanda somente autoridade formal, sendo necessária uma grande coesão tanto para o comprometimento, como para a execução das atividades intersetoriais.

Vemos no caso do PBF uma importante atuação presidencial no sentido de disseminação da importância das políticas de combate à pobreza e a fome. Já em sua campanha presidencial de 2002, Lula insistia em chamar atenção da opinião pública para o problema da fome e da pobreza e a necessidade de enfrentá-lo através de políticas de Estado fortes, articuladas e inovadoras. O que o levaria a criar no seu primeiro ano de governo o programa Fome Zero, que mais tarde daria lugar ao conjunto de objetivos perseguidos pelo Bolsa Família.

Esta habilidade em despertar o interesse da sociedade e disseminar a temática foi importante e conseguiu repercutir no interior do governo e das burocracias governamentais. Cada vez mais a temática passou da elite política dirigente para os demais níveis hierárquicos da administração pública. A capacidade de mobilização popular no governo transformou-se em capacidade de

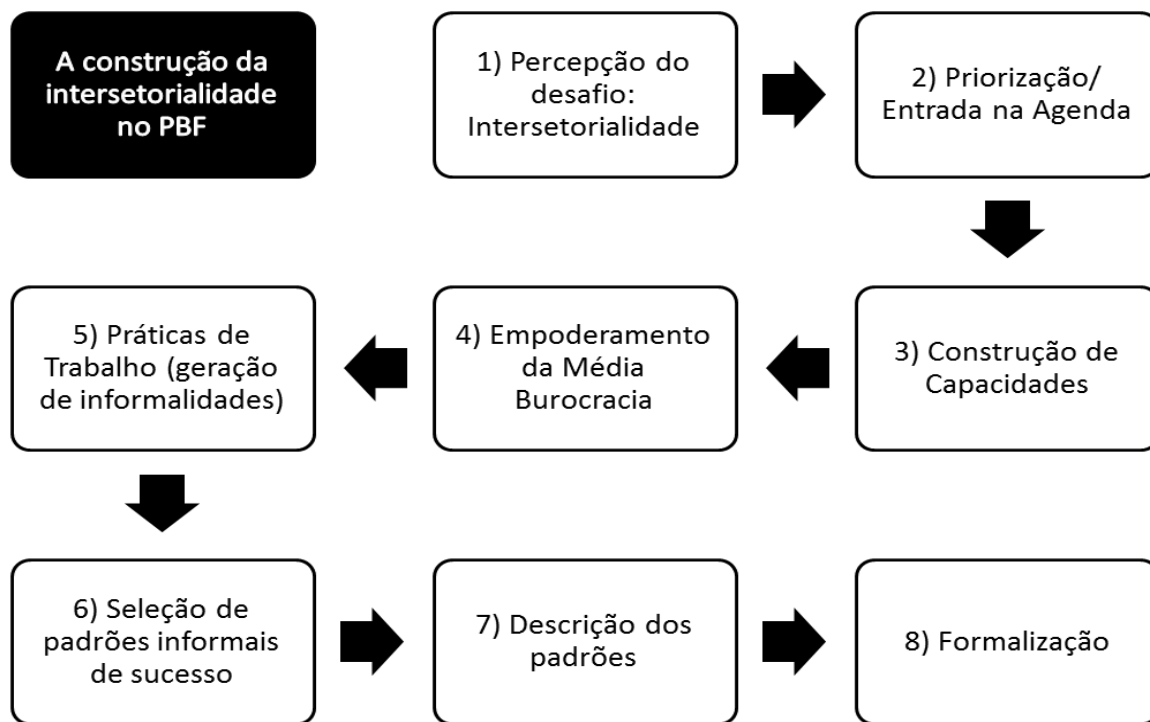
politização da burocracia. Politização neste caso significa que “politicization may also mean that public servants begin to take on tasks that formerly (and formally) might have been considered to be political.” (Peters; Pierre, 2004: 3). Esta capacidade de politização da burocracia seria crucial para o envolvimento dos ministérios com a questão social e a missão da intersetorialidade, principalmente em um contexto de chegada do PT no governo pela primeira vez. Neste contexto a burocracia representaria, em tese, um obstáculo para novas orientações de trabalho e de políticas públicas.

The commitment of bureaucrats to the values and interests of the policy area is generally seen as just another reason for the difficulties that ministers encounter when attempting to manage their programs and their departments. This is especially true for parties that come to office after some period in opposition and find that there are working relationships in place that they do not favor. (Peters; Pierre, 2004:3)

Outros trabalhos já salientam a importância da liderança do presidente Lula para o envolvimento das equipes de trabalho que constituíram o PBF (Monteiro, 2011). A ação de criar uma nova estrutura organizacional para trabalhar a temática do desenvolvimento social foi uma opção que permitiu a montagem de uma nova burocracia, diminuindo, pois, as possíveis barreiras culturais e corporativas para a implementação do PBF. De maneira geral, a burocracia que se formou no MDS apresenta um forte engajamento com a temática, o que tem refletido sobre seu desempenho e sobre sua capacidade de articulação intersetorial. Este envolvimento foi recorrentemente destacado nas entrevistas. Outro elemento importante para o envolvimento dos civil servers é o apelo da temática do desenvolvimento social, que apareceu frequentemente nas entrevistas apontada como um fator de motivação e engajamento, seja das equipes do MDS, seja das equipes de outros ministérios, o que favorece a disposição a cooperação entre os setores.

Este engajamento da burocracia é um processo paralelo e importante para a sustentação da materialização da intersetorialidade. No âmbito do Programa Bolsa Família, estas relações são estabelecidas, principalmente, no que diz respeito às articulações entre os Ministérios da Saúde, Educação e o próprio MDS. Embora importantes, os órgãos colegiados, como vimos, não conseguem dar materialidade para a ação intersetorial. Tentaremos descrever e analisar o processo mapeado de materialização da intersetorialidade no PBF.

Quadro 1: O processo de construção de intersetorialidade no caso do PBF



O processo mapeado por esta pesquisa, destaca que o elemento de partida seria a percepção governamental da importância da intersectorialidade (Etapa 1), que fica muito nítida através da inclusão do princípio da intersectorialidade na própria lei criadora do PBF, além do estabelecimento de um órgão colegiado para levá-la a diante. A Etapa 2 seria o momento em que começam as primeiras reuniões e primeiros debates que se desdobrarão no estabelecimento de uma série de compromissos dos vários órgãos, os quais serão levados adiante na etapa 3, onde serão construídas as capacidades (alocação de recursos humanos e financeiros, preparação das equipes de trabalho e dos seus ambientes de trabalho). A etapa 4 é o centro do arranjo intersectorial criado em torno do PBF, já que o engajamento das burocracias dos órgãos é o que fará a intersectorialidade materializar-se cotidianamente. Tão importante quanto a vontade política (envolvimento do presidente e de seus ministros) é o engajamento das suas burocracias médias, que serão responsáveis por exercer o papel de agente e coordenador das relações entre os setores (mais adiante exploraremos melhor esta etapa). A partir disto há a intensificação dos relacionamentos entre as burocracias e a chegada pela primeira vez do processo aos executores das tarefas administrativas (Etapa 5), o que vai gerar uma série de padrões de relacionamentos, todos calcados em traços informais e pessoais, dado o baixo controle inicial. Na etapa 6 seria feito o trabalho de aprendizagem coletiva, em que seriam identificadas quais experiências não estão funcionando, corrigindo-as, mas principalmente identificados os padrões de sucesso, descritos durante a etapa 7, de modo a mapear a rotina de relacionamento e tentar suprimir as marcas pessoais, padronizando-as. Por fim, na etapa 8 seriam feitos os debates entre as áreas para se chegar em um consenso em torno do que pode ser

formalizado, passo importante para a gestão do conhecimento e estabilidade da cooperação horizontal.

A percepção do desafio da intersectorialidade está emergindo de inúmeras frentes, como já nos referimos anteriormente. Além disto, ela ganha especial importância ao ser uma característica importante de coordenação intragovernamental em um governo federal que tem buscado desenvolver uma série de políticas em torno do desenvolvimento social, como forma de dar materialidade a todo um processo de debate público em torno da agenda do crescimento com diminuição das desigualdades sociais, que ganhou força durante a campanha presidencial de 2002, que elegeu o presidente Lula e levou ao governo o Partido dos Trabalhadores.

A segunda etapa também tem a ver com o papel do presidente e do grupo político mais fortemente articulado a ele. De maneira geral, a liderança do presidente e seu discurso de combate à pobreza se refletiu, em algum grau, sobre a mobilização dos ministros, que dada esta valorização da temática começam a gerar um ambiente mais favorável à cooperação e ao trabalho conjunto. Percebe-se a presença do que Kingdon (1984) define como sendo a convergência necessária dos três fluxos que gerarão a *Policy Window* para a entrada de um tema na agenda governamental: os fluxos *problems* (emergência da intersectorialidade como temática chave na gestão de políticas públicas [Silva, 2011]), *proposals* (experiências anteriores ao PBF e evoluções de práticas de gestão) and *politics* (discurso político mobilizador da temática do desenvolvimento social e do combate à pobreza).

Uma das características marcantes da intersectorialidade é que ela não busca substituir o setorial; pelo contrário, ela fortalece os setores, que podem a partir dela maximizar esforços e recursos escassos e promover intervenções mais complexas e especializadas. Esta característica é respeitada no PBF, já que o Ministério do Desenvolvimento Social – MDS não retira atribuições dos demais, além de não competir pelo mesmo recurso orçamentário, já que os recursos orçamentários alocados são independentes, com a garantia de não comprometimento de outro programa social. Isto potencializa as etapas 2 e 3, diminuindo possíveis conflitos e maximizando a atualização de recursos escassos. Outra característica da etapa 3 para o caso foi a rápida nomeação para cargos de direção no MDS de uma série de servidores da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (Carreira transversal de recrutamento meritocrático e técnico para a formação de um corpo seletivo de servidores que, dependendo do seu grau de politização e alinhamento ao governo do momento podem ocupar os postos estratégicos de cargos de direção, os chamados cargos em DAS – Direção e Assessoramento Superior, constituindo-se na alta burocracia do governo federal).

Em geral, os membros desta carreira possuem altos níveis de remuneração e formação, além de possuir uma elevada capacidade de articulação entre si para a execução de políticas públicas, o que, partindo do fato de que eles estão em distintos ministérios, gera um grande potencial de articulação entre os órgãos e as políticas públicas.

Pelo “Empoderamento da Média Burocracia” entendemos um processo no qual será recrutado da burocracia um grupo para coordenar as ações, que passa a ser o elo entre a alta burocracia (gabinetes ministeriais) e burocracia operacional. Dado o fato de que esta burocracia média, em linhas gerais, para o nosso caso, será ocupada por civil servers que serão postos em função de chefia, este processo na Administração Pública segue uma lógica em parte diferente da lógica da administração privada, mesmo que esta diferença seja tênue, pois tão significativa como a capacidade gerencial é a capacidade política de engajamento à estratégia governamental (politização). Assim, este processo de nomeação pode ser também um processo de cooptação da burocracia, o que tem efeitos distintos, porém um deles é dotar a organização de maior coesão, portanto maior capacidade de coordenação (Selznick, 1978).

De outro lado, este processo de empoderamento pode também gerar uma elite burocrática no posto de média chefia. Esta elite, como todas as outras, teria alto nível de poder (dado a ela pelo processo de empoderamento e do processo de nomeação/recrutamento para o posto de chefia), mas seria altamente homogênea e com circulação por ambientes muito similares, o que a leva a uma maior coesão interna. Esta elite aqui definida em muito se assemelha ao perfil de elite desenvolvido e analisado por C. Wright Mills no livro “The Power Elite” (Mills, 1956), onde a elite seria formada por uma série de diretorias interligadas, fortemente marcada pela presença de redes informais de circulação e articulação, adviria de uma classe social fortemente homogênea e dominaria os postos hierárquicos. De modo geral, todas estas características, já apontadas por Mills na década de 50, verificam-se na caracterização da elite em questão, muito calcada numa carreira pública específica.

Os ministérios setoriais envolvidos em questões horizontais são os que mais provavelmente serão afetados pelo fenômeno “nadar contra a correnteza”, ou seja, pela estrutura vertical de elaboração e apresentação de relatórios e por requisitos verticais de accountability, que tendem a ser a norma em todos os ministérios e outros órgãos (et. BAKVIS, 2002). A pressão tende a ser mais sentida não no topo da hierarquia, mas nos níveis intermediários da gestão operacional e dos serviços corporativos. Além disso, entre os efetivamente envolvidos em projetos horizontais, percebe-se que os gargalos são mais acentuados nos níveis intermediários dos ministérios. Percebe-se que,

na maioria dos ministérios, a horizontalidade não é levada muito a sério no nível operacional. (Bakvis e Julliet, 2004: 78-79)

Como destacado no trecho, as burocracias, principalmente as médias, podem ser um obstáculo para as ações horizontais. Ou seja, não é nada comum a média burocracia ser uma aliada do esforço intersetorial, pelo contrário, na maioria das vezes não será. O nosso estudo de caso parece possuir condições muito próximas das que correspondem a um modelo de condições ótimas para levar a um engajamento: 1) a temática tem apelo e aderência social; 2) a liderança política é fortemente exercida; 3) o recrutamento político das burocracias para ascender a postos gerenciais é feito com mecanismos importantes de politização; 4) os recursos orçamentários do programa são incrementados ano a ano, sendo um dos menos afetados pela política fiscal; 5) os ministérios não concorrem por recursos financeiros dentro do esquema de cooperação; 6) os ministros reconhecem a importância do programa e do seu engajamento; 7) as burocracias têm autonomia política; 8) as burocracias se beneficiam de carreiras horizontais e de alta solidez técnica; 9) há a abertura para a experimentação e inovação; 10) o órgão coordenador da atividade intersetorial é recente, não possuindo uma cultura organizacional forte como barreira à mudança; etc.

Se por um lado incorremos no risco de que a oligarquização da burocracia venha a se constituir como uma área de insulamento burocrático, podendo apresentar ponto de veto para as políticas públicas, por outro o empoderamento da média burocracia abre oportunidades para a inovação da gestão e do padrão de intersetorialidade desenvolvido. A criatividade do corpo de servidores é estimulada, o que é um valor raro de ser alcançado em burocracias públicas, principalmente de países em desenvolvimento, como o Brasil (OCDE, 2010). A criatividade da burocracia, agregada a sua capacidade de articulação em rede, com capacidade para fazer circular um grande fluxo de informações e conhecimentos, aliados à transferência de autonomia com mecanismos de accountability são decisivos para a conformação da etapa 5, onde os próprios servidores criaram, através do ajustamento mútuo, um conjunto de práticas e de padrões informais de intersetorialidade e cooperação entre os distintos setores do executivo federal.

As etapas 6 e 7 estão associadas à presença de uma cultura de deixar que as boas práticas emerjam; elas são valorizadas, já que são orientadas pela ideia de passarem a ser formalizadas e disseminadas. A gestão da qualidade na gestão pública já nos chama atenção para a característica de padronização de atividades periódicas e constante monitoramento e análise do que vem sendo feito. Estimular um servidor público a pensar em padrões de processos, extraindo, portanto, suas características pessoais, não é tarefa fácil. Sobretudo de práticas que foram acontecendo sob um

contexto de grande informalidade e baixa rigidez procedimental, desde uma perspectiva incremental de tentativa e erro. Deste modo, a etapa 8, padronização, conta com a liderança de um servidor bastante experiente, seja em conhecer aspectos gerais de políticas públicas, seja em conhecer bem a própria secretaria; é portanto alguém que possui uma visão pragmática e geral. Este líder estabelece conjuntamente com os servidores o processo de identificação, seleção e padronização das boas práticas, transmitindo às equipes a expertise que possui de dominar também as legislações.

Todos os processos descritos levam à formação e formalização de padrões de cooperação intersetoriais com alto grau de legitimidade (já que a formalização vem ex post e como forma de cristalização do conjunto de práticas) e eficácia, uma vez que surge baseada no fato concreto, já nasce com viabilidade assegurada. E mais importante, os procedimentos e as pessoas responsáveis por eles são amplamente conhecidos. Não resta dúvida também de que a padronização assegura maior estabilidade à intersetorialidade formada, já que ela deixa de vincular-se a características pessoais e canais de comunicação organizacional restritos.

Enfim, intersetorialidade se constrói no dia-a-dia, nesse diálogo de escalões médios e medianos. Os chefes, as autoridades principais dos ministérios só eram chamados para resolver um ou outro conflito, acho que nunca na história dessa nossa relação um ministro teve que ser chamado para mediar qualquer situação de impasse. A coisa sempre se deu muito bem no nível até dos diretores. Mas para isso é necessário que o outro lado (outros ministérios) também identifique no PBF algo de seu próprio interesse. (Entrevista realizada com o assessor da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania – SENARC, Bruno Câmara, realizada em maio de 2012, na sede do MDS em Brasília-DF)

Como vimos e veremos a capacidade de liderança do corpo político é decisiva para a entrada da temática da intersetorialidade na agenda e a priorização por parte dos ministros também é essencial. Porém, tão ou até mais importante que o engajamento do corpo político será o engajamento das burocracias e a formação de coesão entre elas. O caso do PBF nos faz pensar que tão fortes e frequentes como as divergências entre os ministérios podem ser as divergências intraministeriais. A burocracia governamental, que não é um corpo uniforme e coeso, também pode não o ser em nível ministerial. Em algumas entrevistas ficou claro que as dificuldades de comunicação entre secretarias do mesmo ministério podem ser até maiores que as interministeriais.

De fato a politização da burocracia acompanhada de um processo de empoderamento (nomeação para cargos de direção) de burocratas politicamente engajados com os valores do

programa e da abordagem intersetorial tem sido um diferencial de sucesso para a construção e materialização da intersetorialidade no PBF. Ou seja, o corpo político tem feito um importante papel de identificação de burocratas, que para além da técnica, tivessem capacidades gerenciais e políticas para liderar e comandar este processo de articulação. Este processo passa por um claro empoderamento das burocracias, dando-lhes certa autonomia para a experimentação e para efetuar os diálogos entre as pastas.

A formação da burocracia no âmbito da SENARC (órgão responsável pelo PBF) pode ser explicada por um processo de retroalimentação. Ao construir um corpo técnico qualificado, politizá-lo, empoderá-lo, cooptar alguns deles e colocá-los em posições gerenciais para liderar, a equipe ganha desempenho. Pouco a pouco o desempenho da equipe começa a repercutir no próprio êxito e sucesso da política, o que gera ainda mais confiança e legitimidade destas equipes de trabalho perante o governo e toda a administração pública, levando a um aumento da adesão dos ministérios parceiros e dos engajamentos intersetoriais. Está formada, pois, uma estrutura de materialidade da intersetorialidade e de blindagem a possíveis variações de contexto e orientação política

Outro fator estrutural importante que fortalece e aumenta o potencial de coordenação da burocracia ligada tanto ao Ministério quanto ao PBF é que estes são um dos órgãos e dos programas federais que mais utilizam-se da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Ao tratar-se da composição de uma burocracia em um órgão imbuído de grande missão técnica (unificação dos programas de transferência e cobertura territorial do PBF) e de uma grande prioridade política (agenda da pobreza), seria evidente que não poderia utilizar-se de outra carreira que não fosse calcada em uma sólida formação técnica e um amplo conhecimento do funcionamento da administração pública e do processo de produção de políticas públicas.

Deste modo por sustentar-se fortemente nesta carreira a burocracia em questão terá alta capacidade técnica de gestão das políticas públicas. Além desta ser uma das carreiras com maior potencial de coordenação intersetorial. Os membros desta carreira possuem uma importante rede informal de articulação e diálogo entre si (rede corporativa) e a carreira é, sem dúvidas, a que mais se distribui e se dilui entre os mais distintos órgãos da Administração Pública Federal, já que seus membros ocupam cargos em praticamente todos os ministérios do governo federal. Ao possuírem uma importante rede informal de coordenação os membros desta carreira trazem aos seus respectivos órgãos importantes potenciais para a construção de políticas públicas intersetoriais e coordenadas entre as diferentes áreas governamentais.

3.3. O papel da criação de órgãos intermediários de coordenação

(...) os ministérios talvez pudessem considerar a possibilidade de criar unidades especiais responsáveis por apoiar iniciativas horizontais assumidas por eles – apoio na forma de treinamento ou assistência no uso de ferramentas e mecanismos horizontais, treinamento em melhores práticas ou assistência na criação de estrutura horizontal para o projeto em questão –, bem como criar clima ou cultura dentro deles mais favoráveis à adoção de soluções horizontais. (Bakvis e Julliet, 2004: 79)

A presidenta Dilma tentando marcar uma posição em relação ao governo anterior estabeleceu durante a campanha presidencial de 2010 a missão de erradicação da pobreza extrema como uma de suas grandes metas de governo. Ficava claro, assim, que sua estratégia seria aumentar o foco das políticas de desenvolvimento social e enfatizar as atividades de coordenação horizontal e federativa dentro do governo federal. Quando de sua chegada à presidência, ao definir seu slogan de gestão como: “Brasil: país rico é um país sem pobreza”, deixa claro que o tema continuaria a ser prioritário e que não mediria esforços para avançar o passo das políticas em marcha e desenvolver novos planos, programas e instituições por meio da tentativa de inovações governamentais.

Para diferenciar-se de seu antecessor e apoiador, que foi o presidente Lula, a presidente Dilma Rousseff cria o Plano Brasil Sem Miséria (PBSM)² a partir de junho de 2011. No mesmo período é criada a Secretaria Extraordinária para a Superação da Extrema Pobreza – SESEP, vinculada ao MDS e basicamente comprometida na execução do plano (PBSM). A estrutura institucional da SESEP deve atuar de modo a coordenar as ações de implementação e execução das iniciativas e programas, definir metas, além de consolidar as ações e acompanhar metas de execução do PBSM.

As análises das atribuições da SESEP nos permite liga-la a uma estratégia de atuação governamental particular da gestão da presidenta Dilma. Ao criar uma Secretaria dentro de um ministério e atribuir a ela funções de acompanhamento e monitoramento de diversos programas governamentais de outros ministérios, bem como funções de articulação, principalmente, intragovernamental (intersetorial), a presidência da república criou um órgão incomum. O conjunto de funções da SESEP é o mesmo das de competência da Casa Civil da Presidência da República,

² O Plano Brasil Sem Miséria (PBSM) tem como objetivo a erradicação da extrema pobreza no Brasil. O Plano consiste em uma complexa rede de articulação de ações e programas de diversos setores e órgãos do governo. Entende que a pobreza é um fenômeno estrutural e multifacetado e que portanto exige não só distribuição de renda, mas uma série de políticas sociais e serviços públicos que combatam os fatores causais e Inter geracionais da pobreza. O Plano envolve ações de mais de 8 ministérios do governo federal e possui grande ênfase na articulação federativa com os governos estaduais e municipais.

que substancialmente é o órgão responsável pelas atividades de acompanhamento e monitoramento dos programas dos diferentes ministérios, principalmente os prioritários (como seriam estes ligados à temática do combate à miséria) e faz a articulação e coordenação entre as diferentes pastas ministeriais.

Além de sua criação ser incomum, a atuação da SESEP também contraria a lógica de poder da administração pública. Não é usual ter-se um órgão de um ministério específico (Secretaria) coordenando e monitorando ações de outros ministérios, já que esta atuação contrariaria a dinâmica formal de poder da administração pública. Como poderia um órgão monitorar e coordenar programas de outros órgãos que estão no mesmo nível hierárquico que o órgão ao qual ele está subordinado?

A resposta para esta aparente incoerência pode ser dada a partir da seguinte análise. Assim como a Casa Civil recebe uma supralegitimidade que advém de sua vinculação direta à Presidência da República, o que lhe confere maiores poderes em relação a outros ministérios, a SESEP receberia uma supralegitimidade, ainda que informal da própria Presidência da República. Ao mencionar que os outros ministeriais têm apresentado ótima propensão à cooperação intersetorial, seja pelo reconhecimento e engajamento voluntário com a missão de combate à pobreza, seja pela ciência da vinculação estreita para com a autoridade presidencial, Luciana Alves (coordenadora da SESEP) deixa claro que para a temática em questão a SESEP tem um poder de atuação superior ao da maioria das outras Secretarias.

Até mesmo os mecanismos de atuação da SESEP são inspirados em mecanismos desenvolvidos e experimentados pela Casa Civil da Presidência da República (CC). Ao delegar atribuições que, em tese, caberiam mais à Casa Civil do que a uma secretaria ministerial, a presidente marcou uma diferença significativa na forma de fomento e gestão da coordenação intragovernamental, principalmente intersetorial, da política brasileira de desenvolvimento social, em particular as ações ligadas ao plano de combate à pobreza no âmbito do PBSM. A presidenta parece valer-se de sua longa trajetória como ministra-chefe da Casa Civil (de 2005 a 2010) para disseminar modelos de coordenação experimentados pela CC para toda a Administração Pública federal. Fica clara também a ênfase dada aos mecanismos de coordenação intersetorial, bem como sua replicação para além da CC, como é o caso da SESEP.

A criação de uma estrutura de coordenação e seu empoderamento por parte da Presidência da República seria uma escolha motivada pela prioridade da temática e para que esta dê conta de um dos seus maiores desafios: a construção de soluções articuladas e integradas entre os setores de

governo. De fato, este tipo de mecanismo tende a acelerar o engajamento das ações intersetoriais, haja visto o poder que detém sobre a adesão dos demais. Ao vincular a SESEP ao MDS a Presidência exprime sua estratégia em aumentar os poderes do MDS, que seria o ministério com o maior capital técnico para coordenar a política de combate à pobreza e atuar de maneira intersetorial. Sendo assim está claro que diferentemente do que seria uma alternativa razoável de atribuir maior capacidade de coordenação ao PBSM levando-o à Casa Civil ou diretamente à Presidência da República, a estratégia de atribuí-lo a SESEP e vinculá-la ao MDS levou em consideração o reconhecimento das habilidades, expertise e condições desta para liderar esta gama de política.

Eu penso que quando a presidenta criou o Plano Brasil Sem Miséria, ela colocou o MDS como ministério central e coordenador deste processo, envolvendo muitos outros ministérios, para além da saúde e educação (ministérios tradicionalmente envolvidos pela ação do PBF). A SESEP foi criada aqui (no MDS) por essa missão de centralidade dada ao ministério e pelo fato de que somente o gabinete da ministra não daria conta desta atividade, além da SENARC já estar bastante sobrecarregada com o PBF e o Cadastro Único. (Entrevista realizada com a assessora da Secretaria Extraordinária de Superação da Extrema Pobreza – SESEP/MDS, Luciana Alves de Oliveira, realizada em maio de 2012, na sede do MDS em Brasília-DF).

Em outras palavras, a SESEP seria uma estrutura intermediária de coordenação, com a função de fomentar as capacidades de articulação entre as pastas, sem que seja necessária a intervenção direta da presidência da república. Mecanismos deste tipo evitariam o aparecimento de conflitos, dada a formação de uma arena a mais para a resolução deles, evitando que muitas questões sobrecarreguem os trabalhos da presidência. A SESEP tem, portanto, características muito similares a de órgãos centrais de coordenação nas administrações públicas (no caso da federal, a Casa Civil).

Sobre a importância dos órgãos centrais como facilitadores da atuação setorial, a cultura predominante no serviço público e a atual estrutura de accountability não proporcionam ambiente organizacional favorável à ampla coordenação e colaboração interministeriais. Conseqüentemente, mesmo quando há boa vontade por parte de alguns dirigentes-chave nos ministérios, a intervenção ativa de órgãos centrais é, de modo geral, percebida como essencial. Os órgãos centrais devem desempenhar o papel que lhes cabe em, pelo menos, dois níveis. Eles têm um papel-chave a desempenhar no estabelecimento de iniciativas horizontais e devem também prestar

assistência direta aos processos de colaboração e coordenação.
(Bakvis e Julliet, 2004: 62-63)

A SESEP tem exercido um papel importante para dar maior agilidade às relações horizontais, já que tem levado a um engajamento maior das unidades setoriais. Durante as entrevistas foi destacada a atuação da secretaria como um órgão de apoio e fortalecimento dos órgãos setoriais, já que ela se estabeleceu como um órgão com grandes capacidades de prestar assessoramento técnico e utilizar-se de seu forte poder para aumentar as capacidades ministeriais de enfrentamento de diversos de seus desafios. Por vezes faltam coisas pequenas e questões pontuais para a resolução dos problemas ministeriais e de coordenação e os órgãos de coordenação podem ser importantes. O real impacto da SESEP para a coordenação intersetorial do PBF e da políticas de combate à pobreza ainda é bastante difícil de ser medida, já que sua atividade é bastante recente (a partir de 2011) em comparação aos desafios complexos aos quais tenta responder, no entanto a análise aqui apresentada já seria um importante elemento para o início desta reflexão em torno das mudanças estratégicas e institucionais.

Conclusões

Este paper tentou iniciar o desenvolvimento de uma tipologia, que conta com três padrões básicos de coordenação intragovernamental, além do tipo mais comum que seria a coordenação exercida pelos órgãos centrais de coordenação, em geral gabinetes de coordenação ministerial ligados diretamente ao chefe do poder executivo. Esta tipologia não é plena, sendo assim, novos tipos podem ser acrescentados no futuro. Ela seria apenas uma oportunidade e tentativa para se iniciar o desenvolvimento de estudos sobre a coordenação intragovernamental no Brasil (esforço que continuaremos nas próximas pesquisas). Diferentemente das tradições da literatura internacional, não temos na ciência política brasileira um conjunto de estudos sólidos sobre os mecanismos e relações desenvolvidas no interior do poder executivo.

Tabela 2: Tipologia de coordenação intragovernamental

Types of Coordination (by:)	Incomes
Collegiate Agencies	Positives: activity quick and simple; important as early instance of the coordination process Negatives: low materiality and difficulty of

	maintenance over time
Empowerment of bureaucracy	<p>Positives: High materiality; potential be increased by the involvement of civil careers horizontal servers</p> <p>Negatives: oligarchization bureaucracy risks</p>
Intermediate Agencies of Coordination	<p>Positives: instance support coordination; prevents overloading of the coordinating role of the presidency of the republic</p> <p>Negative: Breaking the formal hierarchy of the Public Administration</p>
Central Agency of Coordination (central power)	<p>Positives: instance with improved settling disputes; greater cohesion with the presidential directives</p> <p>Negatives: should only be used as a last necessity</p>

Um dos mecanismos mais simples utilizados nos executivos para propiciar maior coordenação são os órgãos colegiados. Este mecanismo é comum a diversos tipos de organizações e seria a forma mais elementar de integração dos setores e de resolução dos problemas de excessiva especialização, típicos da literatura de teoria organizacional (Matus, 1994). Dado sua característica colegiada e a participação dos altos dirigentes (como os ministros, secretários e secretários executivos) este tipo de mecanismo pode ser importante para ações iniciais de coordenação ou para se definir suas estratégias, mas seguramente torna-se ineficaz para materialização da coordenação, já que a agenda da alta direção pública tem de dar conta de diversos outros assuntos.

O empoderamento da burocracia pode ser um exemplo de mecanismo potencializador e implementador de coordenação para casos que exigem coordenação rápida e permanente, como na gestão de políticas públicas intersetoriais, através de um processo de politização das burocracias públicas. Se por um lado este mecanismo possibilita a construção de meios materiais para a coordenação governamental, através da delegação de autonomia e de dotar a burocracia de maior discricionariedade, ele abre também a possibilidade para a elitização da burocracia e fortalecimento de seu potencial corporativista, que como já destacado por Weber pode levar a supressão de freios de controle político sobre a mesma.

Há também a possibilidade de se criar órgãos intermediários de coordenação. Esta inclusive foi uma das mudanças no padrão de coordenação governamental descritas na pesquisa de mestrado

ocorridas quando da sucessão de Lula por Dilma e que poderia ser explicada a partir do entendimento da importância do perfil presidencial sobre a coordenação, como foi desenvolvido por Lewis (2003). Estes órgãos intermediários poderiam ser interessantes para a coordenação em torno de políticas ou planos específicos, por significar mais uma instância para a resolução de conflitos e comprometimento antes que a problemática chegue à presidência. No entanto, como também foi demonstrado, este mecanismo pode significar quebras de hierarquias formais, já que os órgãos possuiriam uma “supra legitimidade”, uma vez que não tem o mesmo nível de poder da Presidência da República, o que poderia gerar conflitos com a cultura organizacional dos órgãos coordenados.

Por sua vez, a própria Casa Civil da Presidência da República que, no arcabouço institucional da administração pública federal brasileira assume a função de coordenação dos setores e órgãos, exerce frequentemente sua autoridade central e evoca a si a atividade de negociação com as pastas e a mediação de conflitos. Por ser capaz de implementar soluções verticais (com base em sua autoridade presidencial) sua atuação é extremamente útil na resolução de grandes contendas entre as pastas. Principalmente se recuperarmos a tese já descrita anteriormente de Peters (2012) de que coordenar implica em algum grau de centralização. Entretanto, como toda autoridade central, não deve ser constantemente acionada, além de sua atuação, por repetidas vezes, poder levar a desestímulo para a cooperação voluntária entre as pastas.

Bibliografia

- ABRANCHES, S. H. (1988). Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro. *Dados*, 31, 1: 5-34.
- ABRUCIO, F. L. (2005). A coordenação federativa no Brasil: experiências do período F.H.C. e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, n. 24, p.41-68.
- _____ (2011). Três agendas, seus resultados e um desafio: balanço recente da administração pública federal brasileira. In: *Desigualdade & Diversidade – Dossiê Especial*, segundo semestre de 2011, pp. 119-142.
- ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. (1999). Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo FHC. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol.14, n.41. São Paulo.
- ADLER LOMNYTZ, L. (1995). Estrategias informales en organizaciones formales. In: *Redes Sociales, Cultura y Poder: ensayos de antropología latinoamericana*. FLACSO, Sede México. M.A. Porrúa (México).
- ADORNO, S. (2008). Direitos Humanos. In: OLIVEN, R. G. O.; RIDENTI, M.; BRANDÃO, G.M. *A Constituição de 1988 na vida brasileira*. São Paulo: Aderaldo & Rothschild: Anpocs.
- ALMEIDA, M. H. T. (2001). Federalismo, Democracia e Governo no Brasil: Idéias, Hipóteses e Evidências. In: *BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, n.º 51, 1.º semestre, Rio de Janeiro: ANPOCS.
- ALMEIDA, M. H. T. (2005). Recentralizando a Federação? *Revista de Sociologia e Política*. vol.24, pp. 29-40.
- AMORIM NETO, O. Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. *Dados* [online]. 2000, vol.43, n.3, pp. 479-519.
- ARANTES, R. B. (1999). Direito e Política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 14, nº 39, fevereiro.
- ARRETICHE, M. (1996). Mitos da descentralização: maior democracia e eficiência nas políticas públicas?. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 11, nº 31, 1996, p. 44-66.

- _____ (2009). Continuidades e discontinuidades da Federação Brasileira: de como 1988 facilitou 1995. Dados, vol.52, n.2, pp. 377-423.
- ARRETCHE, M. e RODRIGUEZ, V. (orgs.). (1999). Descentralização das Políticas Sociais no Brasil. São Paulo: Fapesp, IPEA, Edições Fundap.
- AVRITZER, L. (2008). Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. Opinião Pública, Campinas, vol.14, n.1, junho, p.43-64.
- BACHA, E. L.; SCHWARTZMAN, S. (organizadores) (2011). Brasil : a nova agenda social. Rio de Janeiro : LTC.
- BAKVIS, H.; JUILLET, L. (2004). O desafio horizontal: ministérios setoriais, órgãos centrais e liderança. Cadernos ENAP. Brasília.
- BEGHIN, N; JACCOUD, L; SILVA, F. B. (2005). Políticas Sociais no Brasil: Participação social, conselhos e parcerias. In: JACCOUD, L. (org.). Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo. IPEA: Brasília.
- BICHR, R. M. (2011). Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: o caso do Programa Bolsa Família [tese de doutorado]. Rio de Janeiro: Programa de doutorado em Ciência Política do Instituto de Estudos Sociais e Políticos, IESP/UERJ.
- BID. (2002). Influencia de los aspectos institucionales en el desempeño de los sistemas de protección social y combate a la pobreza en America Latina y el Caribe: marco analítico. Red para la Reducción de la Pobreza y la Protección Social. Washington: BID.
- BIELSCHOWSKY, R. (1989). Pensamento Econômico Brasileiro. Rio de Janeiro: IPEA: INPES.
- BIELSCHOWSKY, R. (2011). O pensamento desenvolvimentista no Brasil. Apresentação durante o “Seminário: O lugar das idéias: centro e periferia no pensamento político-social”, 12 e 13 de Setembro. São Paulo: FFLCH/USP.
- BOGASON, P. (1998). Changes in the Scandinavian Model. From Bureaucratic command to Interorganizational negotiations. Public Administration Review, vol. 76, 335-354.
- BOUCKAERT, G; PETERS, B. G; VERHOEST, K. (2010). The coordination of public sector organizations: shifting patterns of public management. Palgrave Macmillan.
- BOURGAULT, J. (2002). Horizontalité et gestion publique: questions, aperçus et exemples, Québec, Presses de l'Université Laval.
- BRANDÃO, G. M. (2007). Linhagens do pensamento político brasileiro. São Paulo: Hucitec.
- BRESSER-PEREIRA, L. C; GALA P. (2010). Macroeconomia estruturalista do desenvolvimento. Revista de Economia Política, vol. 30, nº 4 (120), pp.663-689, out-dez.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. (2011). Do antigo ao novo desenvolvimento da América Latina. Tradução, publicada pelo autor em www.bresserpereira.org.br, de “From old to new developmentalism in Latin America” (OCAMPO, J. A. & ROSS, J., orgs. (2011) Handbook of Latin American Economics, Oxford University Press: 108-129).
- CAPELLA, A. C. N. (2005). Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. Anais do 29º Encontro Anual da Anpocs, Caxambu.
- _____ (2008). Menos governo e mais governança? Repensando a lógica da ação estatal. 6º Encontro da ABCP. Campinas.
- CARNEIRO, C. B. L; COSTA, B. L. D; VASCONCELOS, M. (2010). Intersetorialidade e pobreza: implementação, coordenação e o legado de políticas prévias. Anais do VII Encontro da ABCP, 4 a 7 de agosto, Recife-PE.
- CARVALHO, E. R. (2004). Em busca da Judicialização da Política no Brasil: apontamentos para uma nova abordagem. Revista de Sociologia e Política, nº 23: 115-126, nov.
- CARVALHO, J. M. (2001). Cidadania no Brasil. Civilização Brasileira. São Paulo.
- CASTELLS, M. (1999). Para o Estado-Rede: globalização econômica e instituições políticas na era da informação. In: PEREIRA, L.C.B.; WILHEIM, J.; SOLA, L. (Orgs.). Sociedade e Estado em transformação. São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP.
- CEPÊDA, V. A. (1998). Raízes do pensamento político de Celso Furtado – desenvolvimento, nacionalidade e Estado democrático. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- CEPÊDA, V. A. (2004). Roberto Simonsen e a formação da ideologia industrialista no Brasil: limites e impasses. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- CHEIBUB, Z.; MESQUITA, V. A. B. (2001). Os Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental: avaliação de sua contribuição para políticas públicas e trajetória profissional. Brasília: ENAP. (Texto para discussão, n. 43).
- CHIARA, M.; DI VIRGILIO, M. M. (2009). Conceptualizando la Gestión Social. In: CHIARA; DI VIRGILIO (Orgs.). Gestión de la Política Social: conceptos y herramientas. Prometeo Libros. UNGS. Buenos Aires.
- COELHO, R. C. (1999). Partidos Políticos, maiorias parlamentares e tomada de decisão na Constituinte. Tese de doutoramento apresentada ao Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. FFLCH/USP. São Paulo.

- CONSIDINE, M.; LEWIS, J.; ALEXANDER, D. (2009). *Networks, Innovation and Public Policy: Politicians, Bureaucrats and the Pathways to Change inside Government*. Palgrave Macmillan.
- CONCONI, A.; MARCHIONNI, M. (2008). ¿Qué y a quién? Beneficios y beneficiarios de los programas de transferencias condicionadas de ingresos. In: *Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario: Visiones y perspectivas*. B.M. Buenos Aires.
- COORÊA, C. (2010). Conferência de abertura. II seminário Nacional de Orçamento Público. de 10 a 12 de maio. Secretaria de Orçamento Federal - SOF. Brasília.
- CUNILL GRAU, N. (2005). La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social. In: *Anais do X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Santiago - Chile, outubro.
- DAGNINO, E. (2001). Os movimentos sociais e a construção da democracia no Brasil: Tendências recentes. *Journal of Iberian and Latin American Studies - JILAS*, July.
- DAGNINO, E. (2004). Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?. In: MATO, D. (coord.). *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, pp. 95-110.
- DE TONI, J. (2009). Em busca do planejamento governamental do século XXI – novos desenhos. In: *Reflexões para Ibero-América: Planejamento Estratégico*. ENAP. Brasília.
- DI GIOVANNI, G. (2009). As estruturas elementares das políticas públicas. *Caderno de pesquisa 82*. NEPP/Unicamp: Campinas.
- DINIZ, E. & BRESSER-PEREIRA, L. C. (2009) Empresariado industrial, democracia e poder político. *Novos Estudos CEBRAP*, vol. 84, julho 2009: 83-100.
- DRAIBE, S. M. (1990). As Políticas Sociais Brasileiras: Diagnóstico e Perspectivas. In IPEA, IPLAN. *Prioridades de Políticas Públicas para a Década de 90*. vol. 04. Brasília: IPEA/IPLAN
- _____. (2003). A política social no período FHC e o sistema de proteção social. *Tempo Social*, novembro de 2003, pp 63-101.
- _____. (2009). Programas de Transferências Condicionadas de Renda. In: CARDOSO, F. H.; FOXLEY, A (editores). *América Latina – Desafios da Democracia e do Desenvolvimento: Políticas Sociais para além da crise*. Ed. Campus, Rio de Janeiro. p. 103-143.
- DYE, T. D. (1984). *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1991). As três economias políticas do Welfare State. In: *Lua Nova – Revista de Cultura Política*, 24, São Paulo: CEDEC.
- EVANS, P. (1993). O Estado como Problema e Solução. In: *Lua Nova – Revista de Cultura Política*, 28/29, São Paulo: CEDEC.
- FAGNANI, E. (2005). *Política Social no Brasil (1964-2002): Entre a Cidadania e a Caridade*. Tese de doutorado. Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas. IE/UNICAMP. Campinas.
- FEREJOHN, J. (2002). Constitutional review in the global context. *New York University Journal of Legislation and Public Policy*, Fall, vol. 6, nº1, pp. 49-59.
- FENWIC, T. B. (2009). Avoiding Governors: The Success of Bolsa Família. *Latin American Research Review*, Vol. 44, No. 1. Latin American Studies Association.
- FIALHO, T. M. M. (1999). Ciclos políticos: uma resenha. In: *Revista de Economia Política*, vol. 19, n. 2 (74), p. 131-148, abr-jun.
- FILGUEIRAS, F. B. (2010). As bases da desigualdade e os desafios da igualdade. Apresentação proferida durante o I Seminário Internacional de Gestão e Políticas Públicas. Publicus/UFMG. Belo Horizonte-MG.
- FREY, K. (2000). Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. In: *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 21, jun.
- GAYLORD, S.; RENNÓ, L. (2012). Behind Closed Doors: Authorship of Government Legislative Proposals in Multiparty Presidential Systems. Paper presented at the 2012 IPSA World Congress, Madrid, July 8-12.
- GIAMBIAGI, F; VELOSO, F. A; VILLELA, A. (2007). Determinantes do “milagre” econômico brasileiro (1968 - 1973): uma análise empírica. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Texto Para Discussão*, Brasília, n. 1273.
- GOMES, S. (2009). Políticas Nacionais e Implementação Subnacional: Uma Revisão da Descentralização Pós-Fundef. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 52, no 3, 2009, pp. 659 a 690.
- GUTIÉRREZ, A. “Estratégias, Capitais e Redes: Elementos para Análise da Pobreza Urbana”. In: CATTANI, A.; DÍAZ, L. (Orgs.). *Desigualdades na América Latina - Novas Perspectivas Analíticas*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, s.d.
- HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. (2003). As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova*, n.58, pp. 193-223.
- HOLLANDA, C. B. (2011). *Teoria das Elites*. Rio de Janeiro: Zahar, 2011.
- HOPKINS, T. K. (1978). O conceito de sistema de autoridade. In: CAMPOS, Edmundo (org.). *Sociologia da burocracia*. Rio de Janeiro: Zahar.

- IANNI, O. (1979). Estado e planejamento econômico no Brasil. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- INÁCIO, M. (2006). Presidencialismo de Coalizão e Sucesso Presidencial no Brasil (1990-2004). Anais do 5º encontro da ABCP, 26 a 29 de Julho, Belo Horizonte – MG.
- KERCHE, F. (2007). Autonomia e discricionariedade do Ministério Público no Brasil. Dados, v. 50, n. 2, pp. 259-279.
- KETTL, D. “A Revolução Global: Reforma da Administração do Setor Público”. In: BRESSER PEREIRA, L.C.e SPINK, P. “Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial”. Rio de Janeiro: Ed. FGV.
- KINGDON, John. (1984), Agendas, alternatives, and public policies. New York, Harper Collins.
- KLIJN, E. (1998). Redes de políticas públicas: una visión general. Tradução de “Policy Networks: An Overview” in Kickert, W. J. M. & Koppenjan, J.F.; (eds). Managing Complex Networks. Sage, London.
- KUGELMAS, E; SOLA, L. (1999). Recentralização/descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. Tempo Social, v. 11, n. 2, p.15-39.
- LEAL, V. N. (1988). Coronelismo, Enxada e Voto: o município e o regime representativo no Brasil. Alfa-Omega. Rio de Janeiro.
- LEWIS, D. E. (2003). Presidents and the Politics of Agency Design: Political Insulation in the United States Government Bureaucracy, 1946-1997. California: Stanford University Press.
- LIMONGI, F. e FIGUEIREDO, A. (1998). Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. Lua Nova, n.44, pp. 81-106.
- LONGO, F. (2007). Mérito e flexibilidade: a gestão das pessoas no serviço público. São Paulo: Fundap.
- MACHADO, R. A. R. (2003). Problemas e impasses da carreira pública no Brasil, a experiência dos gestores governamentais na Administração Pública Federal [dissertação de mestrado]. Departamento de Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, UNICAMP.
- MAJONE, G. (1997). Evidencia, Argumentación y Control en la Formulación de Políticas. Fondo de Cultura Económica. México.
- MAJONE, G. (1999). Do Estado positivo ao Estado regulador: causas e conseqüências de mudanças no modo de governança. In: Revista do Serviço Público. Ano 50, n.1, jan-mar.
- MATTOS, P. T. L. (2006). A formação do Estado Regulador. In: Novos Estudos Cebrap, n.76, nov.
- MATUS, C. (1994). El Método PES: Entrevista a Carlos Matus. Caracas.
- MARCH, J. G; OLSEN, J. P. (2008). Neo-institucionalismo: fatores organizacionais na vida política. Rev. Sociol. Polít., Curitiba, v. 16, n. 31, p. 121-142, nov.
- MARE: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. (1995). Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: Imprensa Nacional, novembro.
- MARQUES, E. C. (1997). Notas Críticas à Literatura sobre Estado, Políticas Estatais e Atores Políticos. In: BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, n.º 43, 1.º semestre, Rio de Janeiro: ANPOCS.
- MARQUES, E. C. (1998). Redes Sociais e Permeabilidade do Estado: Instituições e Atores Políticos na Produção da Infraestrutura urbana no Rio de Janeiro [tese de Doutorado]. Departamento de Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, UNICAMP.
- MARQUES, E. C. (2003). Redes Sociais, Instituições e Atores Políticos no Governo da Cidade de São Paulo. São Paulo: Annablume e Fapesp.
- MARQUES, E. C. (2006). Redes sociais e poder no Estado brasileiro: aprendizados a partir de políticas urbanas. In Revista Brasileira de Ciências Sociais. vol. 21, no. 60, pp. 15-41.
- MARTINEZ NOGUEIRA, R. (2007). Desafíos estratégicos en la implementación de los programas sociales. In: CORTAZAR VELARDE, J. C. (Org.). Entre el diseño y la evaluación. Cap. 2. BID.
- MARTINS, H. F. (2005). Fragmentação e Intersetorialidade: em busca de uma agenda da integração. In: LEVY, E. & DRAGO, P. A. (orgs.). Gestão Pública no Brasil Contemporâneo. FUNDAP. São Paulo.
- MARSHALL, T.H. (1967). Cidadania e Classe Social. In: Cidadania, classe social e status. Rio de Janeiro: Zahar.
- MATUS, C. (1994). El Método PES: Entrevista a Carlos Matus. Caracas.
- MCCONAGHY, D. (2007). Getting It Together: Joined-Up Knowledge and the Strategic Framework of Debate. Public Money & Management Journal, February.
- MDS. (2010). Sistema de Gestão de Condicionalidades do Programa Bolsa Família - Sicon/PBF: Manual Sicon Versão 4.0. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília.
- MELO, M. A. (1999). Estado, governo e políticas públicas. In Sergio Miceli (org.), O que ler na ciência social brasileira (1970-1995): Ciência Política, São Paulo/Brasília, Sumaré/Capes.
- MOISÉS, J. A. (2008). Cultura política, instituições e democracia: lições da experiência brasileira. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais, n. 66.
- MONTEIRO, I. R. (2011). Integração de políticas sociais: um estudo de caso sobre o Bolsa Família [dissertação de mestrado]. Rio de Janeiro: Programa de Pós-graduação em História, Política e Bens Culturais do CPDOC/FGV.
- NAVARRO, N. (2011). A Intersetorialidade como Modelo de Gestão das Políticas de Combate à Pobreza no Brasil: O Caso do Programa Bolsa Família no Município de Guarulhos [dissertação de mestrado]. São Paulo: Curso de

Mestrado em Administração Pública e Governo da Escola de Administração de Empresas de São Paulo – EAESP/FGV.

- NERI, M. (2008). A nova geração de políticas sociais. In: OLIVEIRA, F. B. (Orgs.), Política de Gestão Pública integrada. Rio de Janeiro: FGV.
- NOGUEIRA, M. A. (2004). Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática. Editora Cortez. São Paulo.
- NOGUEIRA, M. A. (2007). Bem mais que pós-moderno: poder, sociedade civil e democracia na modernidade periférica radicalizada. In: Revista de Ciências Sociais, Unisinos, vol.43.
- O'DONNELL, G. (1990). Análise do autoritarismo burocrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- OLIVEIRA, J. A. P. (2006). Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. In: Revista de Administração Pública, 40(1) (pp. 273-288), mar-abril. Rio de Janeiro: FGV.
- PACHECO, R. S. (2004). Contratualização de resultados no setor público: a experiência brasileira e o debate internacional. In: IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 2 – 5 Nov. Madrid, España.
- PETERS, G. (1998). Managing Horizontal Government. The Politics of Coordination. Research paper No 21. Ottawa: Canadian Centre for Management Development.
- PETERS, G. (2012). Governing from the Center: The Search for Coordination and Coherence. X RedGov Annual Meeting. University of Brasília. Brasília.
- PETERS, G.; PIERRE, J. (2004). Politicization of civil service. In: PETERS, G.; PIERRE, J. Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: The quest for control. London: Routledge.
- PETERSON, P. (1995). Welfare: A race to the bottom? In: The price of federalism. Brookings Institution Press, Washington.
- POLLITT, C. (2003). Joined-up Government: a Survey. Political Studies Review: 2003, vol. 1, 34–49.
- PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. (1984). Implementation. University of California Press. Berkeley, USA.
- PRZEWORKI, A.; CHEIBUB, J. A.; LIMONGI, F. (2003). Democracia e cultura: uma visão não culturalista. In: Lua Nova – Revista de Cultura Política, 58, São Paulo: CEDEC.
- QUINHÕES, T. A.; FAVA, V. M. D. (2010). Intersetorialidade e transversalidade: a estratégia dos programas complementares do Bolsa Família. In: Revista do Serviço Público, vol.61. ENAP. Brasília.
- REIS, E. (2003). “Reflexões Leigas para a Formulação de uma Agenda de Pesquisa em Políticas Públicas” in Revista Brasileira de Ciências Sociais. vol. 18, no. 51.
- RENNÓ, L. (1998). Teoria da Cultura política: vícios e virtudes. In: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais- BIB, Rio de Janeiro, n. 45, 1.º semestre.
- RENNÓ, L. R. (2006) Críticas ao Presidencialismo de Coalizão no Brasil: processos institucionalmente constrictos ou individualismo dirigidos? IN: AVRITZER, L. e ANASTASIA, F. (orgs.) Reforma Política no Brasil. Belo Horizonte: Ed. UFMG.
- REPETTO, F. (2009a). Coordinación y gestión pública integral en América Latina: notas conceptuales. In: Reflexões para Ibero-América: Planejamento Estratégico. ENAP. Brasília.
- REPETTO, F. (2009b). Retos para la coordinación de la Política Social: los casos de la descentralización y la intersectorialidad. In: CHIARA; DI VIRGILIO (Orgs.). Gestión de la Política Social: conceptos y herramientas. Prometeo Libros. UNGS. Buenos Aires.
- RIBEIRO, M. B. (2010). Uma análise da carga tributária bruta e das transferências de assistência e previdência no Brasil, no período de 1995-2009: evolução, composição e suas relações com a regressividade e a distribuição de renda. IPEA. Rio de Janeiro.
- RIKER, W. (1975), Federalism, in Fred I. Greenstein and Nelson W. Polsby (eds). Handbook of Political Science, Vol. 5: Governmental Institutions and Processes. Addison-Wesley: pp. 93-172
- RODDEN, J. (2002). The Dilemma of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal Performance around the World, American Journal of Political Science, 46(3): 670-87.
- SADER, Eder. (2001). Quando novos personagens entraram em cena: experiências e lutas dos trabalhadores da grande São Paulo 1970-1980. 4ª ed. São Paulo: Paz e Terra.
- SAE (2009). Agenda Nacional de Gestão Pública. Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. Brasília.
- SALLUM, B. (2000). O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimento. Tempo Social, Revista de Sociologia da USP, 11 (2): 23-48.
- SANTOS, W. G. (1970). Cidadania e Justiça. Rio de Janeiro: Ed. Campus.
- SANTOS, W. G. (1986). Sessenta e quatro: anatomia da crise. São Paulo: Vértice.
- SARMENTO, H. B. M. (2002). Serviço Social, das funções tradicionais aos desafios diante das novas formas de regulação sociopolítica. Revista Katálysis. Florianópolis, vol.5, no.2.
- SCHWARTZMAN, S. (2004). As causas da pobreza. Editora FGV. Rio de Janeiro.
- SCHWELLA, E. (2005). Inovação no governo e no setor público: desafios e implicações para a liderança. Revista do Serviço Público. Brasília 56 (3): 259-276 Jul/Set.

- SEGES, Secretaria de Gestão (2008). *Gestão da Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental*. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Brasília.
- SELZNICK, P. (1978). *Cooptação: um mecanismo para a estabilidade organizacional*. In: CAMPOS, Edmundo (org.). *Sociologia da burocracia*. Rio de Janeiro: Zahar.
- SERRA, A. (2004). *La gestión transversal: expectativas y resultados*. In: IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 2 – 5 Nov. Madrid, España.
- SICSÚ, J. (2009). *A construção de uma estratégia de desenvolvimento*. In: SICSÚ, J. & CASTELAR, A. (orgs.). (2009). *Sociedade e Economia: estratégias de crescimento e desenvolvimento*. Brasília: Ipea.
- SILVA E SILVA, M. O., YAZBEK, M. C. e DI GIOVANNI, G. (2004). *A Política Social Brasileira no Século XXI – A Prevalência dos Programas de Transferência de Renda*. São Paulo: Cortez Editora.
- SILVA, L. A. L. (2008). “Mercosul: Intergovernamentalismo ou Governança Supranacional?”, XVI Jornadas de Jóvenes Investigadores - Asociación de Universidades Grupo Montevideo, Universidad de la República - Udelar, Montevideo, Uruguay.
- SILVA, L. A. L. (2010). *Os desafios da gestão escolar e as políticas educacionais*. Trabalho de Conclusão de Curso. Curso de Administração Pública, Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara, UNESP. Araraquara.
- SILVA, L. A. L. (2011). *A emergência da intersetorialidade para a análise de políticas públicas*. Anais do Seminário Nacional de Sociologia e Política. Universidade Federal do Paraná, 26 a 28 de setembro, Curitiba-PR.
- SILVA, L. A. L. (2013). *A construção federal da intersetorialidade na política de desenvolvimento social brasileira: O caso do programa Bolsa Família [dissertação de mestrado]*. São Carlos: Programa de Pós-graduação em Ciência Política. Universidade Federal de São Carlos, UFSCar.
- SILVA, M. O. S. (2008). “The Bolsa Família Program and the Reduction of Poverty and Inequality in Brazil”. Paper apresentado no XII BIEN Congress, Dublin, Ireland, June 20-21, 2008. Disponível em: http://www.cori.ie/Justice/Basic_Income/62-Basic_Income/541-bien-world-congress-on-basic-income-
- SILVA, P. L. B. e MELO, M. A. B. (2000). *O processo de implementação de políticas públicas no Brasil*. Cadernos NEPP n° 48. Campinas, Unicamp.
- SOUZA, C. (2003). “Estado do Campo” de pesquisa em políticas públicas no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Fev. Vol.18. n° 51.
- SOUZA, C. (2005). *Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós 1988*. *Revista de Sociologia e Política*, n. 24, p.105-122.
- STEPAN, A. (1999). *Para uma Nova Análise Comparativa do Federalismo e da Democracia: Federações que Restringem ou Ampliam o Poder do demos*. *Dados*, vol. 42, n° 2, pp. 197-251.
- TIEBOUT, C. (1956). *A Pure Theory of Local Expenditures*. *Journal of Political Economy*, No. 64: pp. 416-424.
- VIANNA, O. (1987). *Instituições Políticas Brasileiras*. Niterói: Editora da Universidade Federal Fluminense.
- ZUCCO, C. (2009). *Esquerda, Direita e Governo: a ideologia dos partidos políticos brasileiros*. *Seminário Legislator Views of Brazilian Governance*. Oxford: Universidade de Oxford.
- WAHRLICH, B. M. S. (1983). *Reforma administrativa na era de Vargas*. Editora da Fundação Getúlio Vargas.